

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

NATURE JURIDIQUE
DE
LA CONFISCATION
en matière de contributions indirectes

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

PAUL COUDRÉ

né le 13 août 1883, à Provins

*L'acte public sera soutenu, le Samedi 18 Décembre 1909,
à 4 heures du soir.*

Président : M. GARNIER, Professeur.

Suffragants { M. BROCARD, Agrégé.
 { M. NAST, Chargé de cours.

ÉPINAL

Imprimerie Ch. Huguenin, 8, rue d'Ambrail

1909

NATURE JURIDIQUE DE LA CONFISCATION

en matière de contributions indirectes

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

PAUL COUDRÉ

né le 13 août 1883, à Provins



*L'acte public sera soutenu, le Samedi 18 Décembre 1909,
à 4 heures du soir.*

Président : M. GARNIER, Professeur.

Suffragants { *M. BROCARD, Agrégé.*
M. NAST, Chargé de cours.

ÉPINAL
Imprimerie Ch. Huguenin, 8, rue d'Ambrail

1909

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BLONDEL, ✱, I ☛.

Doyen honoraire et Professeur honoraire : M. LEDERLIN, ✱, I ☛.

MM. BLONDEL, ✱, I ☛, Professeur de Code civil, Doyen.

BINET, I ☛, Professeur de Code civil et Chargé du Cours d'Enregistrement.

GARNIER, I ☛, Professeur d'Economie politique et Chargé du Cours de Législation financière.

BEAUCHET, I ☛, Professeur de Procédure civile, Chargé du Cours de procédure civile (Voies d'exécution), et Chargé du Cours de Législation et Economie coloniales.

BOURCART, ✱, I ☛, Professeur de droit commercial et Chargé d'un Cours de Droit Commercial (Licence).

GAVET, I ☛, Professeur d'Histoire du Droit, Chargé du Cours d'Histoire du Droit privé, du Cours de Droit naturel et du Cours d'Histoire du Droit et des institutions juridiques de l'Est.

CHRETIEN, I ☛, Professeur de Droit international public et privé, et Chargé du Cours de Droit international public (Doctorat).

CARRE DE MALBERG, I ☛, Professeur de Droit public et constitutionnel et Chargé des Cours de droit public (Licence) et de Droit public et Droit constitutionnel comparé (Doctorat).

GENY, I ☛, Professeur de Code civil et Chargé du Cours de Droit civil approfondi (Doctorat).

MICHON, I ☛, Professeur de Droit romain et Chargé du Cours d'Histoire du Droit public.

BROCARD, Agrégé et Chargé d'un Cours d'Economie politique et du Cours d'Histoire des Doctrines économiques.

ROLLAND, Agrégé et Chargé d'un Cours de Droit administratif (Licence), d'un Cours de Droit administratif (Doctorat) et d'un Cours d'Eléments de Droit public et administratif (Capacité).

SENN, Agrégé et Chargé d'un Cours de Droit romain, d'un Cours de Législation industrielle (Licence) et du Cours de Pandectes.

NAST, Docteur en Droit, Chargé du Cours de Droit criminel.

SIMONNET, Docteur en Droit, Chargé d'un Cours d'Eléments de Droit civil (Capacité).

RENARD, Docteur en Droit, Chargé d'un Cours d'Eléments de Droit civil (Capacité).

MELIN, A ☛, Docteur en Droit, Chargé du Cours de science sociale.

ROVEL, I ☛, Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

BIBLIOGRAPHIE

- BERTRAND et DESCHAMPS. — *Traité de jurisprudence générale en matière de contributions indirectes*, 2^e édit., 1894.
- BLANCHE. — *Etude pratique du droit pénal*, 2^e édit., t. I^{er}.
Bulletin criminel.
Bulletin des contributions indirectes.
- CARNOT. — *Instruction criminelle*, t. I^{er}.
- CHAUVEAU et F. HÉLIE. — *Théorie du droit pénal*, 6^e édit., t. I^{er}.
- DALLOZ. — *Lois politiques et administratives annotées*, IV, 3, V^o *contributions indirectes* et V^o *Douanes*.
— *Répertoire et Supplément*.
— *Périodique*.
- DARBOIS. — *Traité théorique et pratique de la contrainte par corps*, Paris, 1880.
- F. HÉLIE. — *Traité de l'instruction criminelle*, t. III.
- GARRAUD. — *Précis de droit criminel*, 8^e édit., 1903.
— *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, 1^{re} édit., t. I^{er}, et 2^e édit., t. 2.
- HOURLCADE. — *Manuel encyclopédique des contributions indirectes et des octrois*, 2^e édit., 1905.
- HUGOT. — *Table analytique de jugements et d'arrêts rendus en matière de contributions indirectes*.
Journal des contributions indirectes.
- LABBE. — *De l'amende en matière pénale et en matière fiscale*.
- LABORDE. — *Cours élémentaire de droit criminel*, 2^e édit.
- LE SELLYER. — *Action publique et privée*.
- MANGIN. — *Traité de l'action publique et de l'action civile*, 3^e édit., t. II.
- MARTEL. — *Recueil général des lois, décrets et ordonnances concernant les contributions indirectes et les octrois*, Poitiers, 1900.
Mémorial du contentieux des contributions indirectes.
- MERLIN. — *Répertoire*, V^o *Tabacs*.
- PLANIOL. — *Droit civil*, 2^e édit.
- SIREY. — *Jurisprudence*.
- SOURDAT. — *Traité de la responsabilité*, t. I^{er} et II.
- THIBAUT. — *Traité du contentieux de l'Administration des douanes*.
- TRÉBUTIEN. — *Cours élémentaire de droit criminel*, 1^{re} et 2^e édit., t. I^{er}.
- TRESCAZE. — *Chronologique*.
— *Cours du contentieux*, 1887.
— *Dictionnaire*.
-



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

En droit pénal, la confiscation spéciale est une peine pécuniaire complémentaire (1) que les tribunaux peuvent ou doivent prononcer dans les cas déterminés par la loi, et dont le but est de transférer d'une personne à une autre, généralement l'Etat, la propriété d'un objet ; elle reste distincte des dommages-intérêts dus pour réparation du préjudice causé par l'infraction (Code pénal, art. 10), et s'exécute en nature (2). Elle frappe les choses qui ont une relation directe avec l'infraction (Code pénal, art. 11 et 470) : l'instrument, le produit ou le corps du délit.

Son caractère est tantôt celui d'une peine *stricto sensu*, tantôt celui d'une mesure de police ; au premier cas, elle constitue une sorte d'amende en nature ; dans le second, une précaution destinée à retirer de la circulation des objets dont la possession est illicite ou peut présenter des dangers pour la sûreté, la santé ou l'honnêteté publique. Il est important d'établir cette distinction, qui sert à déterminer les règles applicables à chaque espèce : lorsque la confiscation porte sur des objets non prohibés, elle est régie par les principes généraux du droit pénal : (a) nécessité d'un jugement ou arrêt de condamnation antérieur au décès du coupable ; (b) impossibilité d'atteindre les personnes civilement responsables ; (c) existence du droit de propriété du condamné sur le corps du délit. Dans le cas contraire, la confiscation reste indépendante de la condamnation, pourvu que le délit soit constant ; elle atteint soit le coupable lui-même, soit ses héritiers ; elle frappe les personnes civilement responsables et il importe peu que le corps du délit appartienne ou non au condamné.

(1) Garraud. *Précis de droit criminel*, n° 225. — Code pénal, art. 41, 464 et 470.

(2) Garraud. *Op. cit.*, n° 222.

En un mot, la confiscation est absolument personnelle, lorsqu'elle est une simple peine ; mais elle a un caractère réel quand elle constitue une mesure de police.

La confiscation fiscale, spécialement en matière de contributions indirectes, présente tous les caractères d'une peine principale ; son champ d'application est si vaste qu'on a pu dire de l'amende prononcée pour ce genre d'infractions qu'elle n'est que l'accessoire de la confiscation (1). Voici les principaux textes où elle se trouve établie :

Alambics. — Circulation, détention illicites ; fausses déclarations.

Loi du 29 décembre 1900, art. 14.

— 31 mars 1903, art. 26.

Alcools dénaturés.

Loi du 28 avril 1816, art. 19.

— 28 février 1872, art. 1^{er}.

— 21 juin 1873, art. 6.

— 21 mars 1874, art. 3.

— 16 décembre 1897, art. 11.

Allumettes. — Fabrication, détention, colportage illicites.

Loi du 28 avril 1816, art. 218 et 222.

— 4 septembre 1871, art. 5.

— 15 mars 1873, art. 5.

— 28 janvier 1875, art. 3.

— 28 juillet 1875, art. 1^{er} et 4.

— 16 avril 1895, art. 19 et 20.

Beurres et margarines. — Confusion volontaire dans la vente.

Loi du 16 avril 1897, art. 16 et 20.

— 1^{er} août 1905, art. 7 et 15.

Boissons. — Circulation, défaut d'expédition.

Loi du 28 avril 1816, art. 19 et 96.

— 28 février 1872, art. 1^{er}.

(†) *Journal des contributions indirectes* : 1898, p. 359, 1^{re} col. et conclusions de l'Administr. p. 360, 1^{re} col.

(Boissons).

Loi du 2 août 1872, art. 7.

- 21 juin 1873, art. 6 et 7.
- 21 juin 1879, art. 6.
- 19 juillet 1880, art. 11 et 13.
- 14 août 1889, art. 6.
- 11 juillet 1891, art. 2 et 3.
- 24 juillet 1894, art. 1^{er} et 2.
- 6 avril 1897, art. 4.
- 16 décembre 1897, art. 8 et 11.
- 29 décembre 1900, art. 14.
- 28 janvier 1903, art. 7.
- 31 mars 1903, art. 26 et 32.
- 18 juillet 1904, art. 2.
- 1^{er} août 1905, art. 1^{er}, 2, 3, 7 et 15.
- 17 avril 1906, art. 13.

Id. — Droit d'entrée, contraventions.

Loi du 28 avril 1816, art. 27 et 46.

- 29 mars 1832, art. 8.
- 24 mai 1834, art. 9.
- 25 juin 1841, art. 17.
- 21 juin 1873, art. 12.

Bougies et acide stéarique. — Défaut de déclaration.

Loi du 30 décembre 1873, art. 16.

Bouilleurs de cru. — Défaut de déclaration.

Loi du 28 février 1816, art. 19, 27, 46, 143 et 144.

- 29 mars 1832, art. 8.
- 24 mai 1834, art. 9.
- 25 juin 1841, art. 17.
- 28 février 1872, art. 1^{er}.
- 21 avril 1872, art. 7.
- 2 août 1872 art. 1^{er} et 7.
- 21 juin 1873, art. 6 et 7.
- 29 décembre 1900, art. 14.
- 31 mars 1903, art. 26.

Cartes à jouer. — Importation, fabrication et vente frauduleuses.

Décret du 4 prairial an XIII, art. 1^{er}.

— 13 fructidor an XIII, art. 9.

— 16 juin 1808, art. 11.

— 9 février 1810, art. 11.

Loi du 28 avril 1816, art. 166.

— 4 juin 1836, art. 3.

— 29 décembre 1895, art. 24.

Débitants de boissons. — Défaut de déclaration, introduction, vente frauduleuses.

Loi du 28 avril 1816, art. 19, 94, 95, 96, 106 et 144.

— 28 février 1872, art. 1^{er}.

— 2 août 1872, art. 7.

— 21 juin 1873, art. 6, 7 et 9.

— 6 avril 1897, art. 4.

— 16 décembre 1897, art. 11.

— 29 décembre 1900, art. 14.

— 28 janvier 1903, art. 7.

— 31 mars 1903, art. 32.

— 1^{er} août 1905, art. 7 et 15.

Distilleries.

Loi du 28 avril 1816, art. 106, 143 et 144.

— 24 juin 1824, n° 111, art. 4.

— 28 février 1872, art. 1^{er}.

— 2 août 1872, art. 7.

— 1^{er} juin 1873, art. 6, 9, 11 et 12.

— 21 mars 1874, art. 3 et 9.

— 16 décembre 1897, art. 11.

— 29 décembre 1900, art. 14.

— 31 mars 1903, art. 26.

Garantie. — Faux poinçons. — Défaut de marque.

Déclaration du 26 janvier 1749, art. 14.

Loi du 19 brumaire an VI, art. 65, 80, 94, 99, 107, 108, 109 et 122.

Arrêté du 16 prairial, an VIII.

Loi du 25 janvier 1884, art. 9.

— 1^{er} août 1905, art. 1, 6, 7 et 15.

Glucoses. — Fabrication sans déclaration.

Loi du 30 décembre 1873, art. 3.

Huiles non minérales. — Introduction ou fabrication sans déclaration.

Loi du 25 mars 1817, art. 94.

— 31 décembre 1873, art. 6.

Liquoristes.

Loi du 28 avril 1816, art. 94, 95 et 106.

— 19 juillet 1845, art. 1^{er}.

— 28 février 1872, art. 1^{er}.

— 26 mars 1872, art. 4 et 10.

— 2 août 1872, art. 7.

— 19 juillet 1880, art. 11.

— 16 décembre 1897, art. 11.

Loueurs d'alambics ambulants. — Fonctionnement frauduleux. Défaut de mention sur le cahier-journal.

Loi du 29 décembre 1900, art. 11 et 14.

— 31 mars 1903, art. 16 et 26.

Marchands en gros. — Introduction, fabrication, vente frauduleuses.

Loi du 28 avril 1816, art. 19, 106 et 144.

— 28 février 1872, art. 1^{er}.

— 26 mars 1872, art. 10.

— 2 août 1872, art. 7.

— 19 juillet 1880, art. 11 et 28.

— 21 juin 1873, art. 6, 7 et 9.

— 14 août 1889, art. 6.

— 24 juillet 1894, art. 1^{er} et 2.

— 6 avril 1897, art. 4.

— 29 décembre 1900, art. 14.

— 28 janvier 1903, art. 6.

— 31 mars 1903, art. 26 et 32.

— 1^{er} août 1905, art. 1^{er}, 2, 3, 7 et 15.

Phosphore. — Fabrication, circulation, vente illicites.

Loi du 28 avril 1816, art. 222.

19 juillet 1845, art. 1^{er}.

(Phosphore).

Ordonnance du 6 novembre 1846, art. 14.

Loi du 4 septembre 1871, art. 5.

— 28 janvier 1875, art. 3.

— 16 avril 1895, art. 20 et 21.

Poudres à feu. — Fabrication, importation, vente, détention, colportage frauduleux.

Loi du 13 fructidor an V, art. 27, 28 et 30.

Décret du 23 pluviôse an XIII, art. 4.

Loi du 28 avril 1816, art. 41, 51 et 222.

— 24 mai 1834, art. 2 et 3.

— 25 juin 1841, art. 25.

Décrets du 1^{er} mars 1852, art. 1^{er}.

Loi du 13 avril 1898, art. 23.

Raisins secs. — Circulation sans acquit-à-caution.

Loi du 28 février 1872, art. 1^{er}.

— 6 avril 1897, art. 4.

Saccharine. — Fabrication, vente frauduleuses.

Loi du 30 mars 1902, art. 53 et 54.

Décret du 12 avril 1902, art. 4 et 9.

Loi du 1^{er} août 1905, art. 7 et 15.

Salpêtres. — Fabrication, transport frauduleux.

Loi du 16 juin 1840, art. 10.

Décret du 19 mars 1852, art. 12.

Sels. — Exploitation, enlèvement, circulation illicites.

Loi du 17 juin 1840, art. 7, 10, 11, 12 et 13.

Ordonnance du 26 juin 1841, art. 19 et 23.

Loi du 17 mars 1852, art. 13.

Décret du 19 mars 1852, art. 12.

Sucrage. — Circulation, détention, emploi frauduleux des sucres et glucoses.

Loi du 28 février 1872, art. 1^{er}.

— 6 avril 1897, art. 4.

— 28 janvier 1903, art. 7.

(Sucrage).

Loi du 31 mars 1903, art. 32.

— 1^{er} août 1905, art. 7 et 15.

— 6 août 1905, art. 4 et 5.

Sucres. — Etablissement d'une fabrique sans déclaration.
Introduction illicite. Emploi frauduleux.

Loi du 30 décembre 1873, art. 3.

— 19 juillet 1880, art. 22.

— 4 juillet 1887, art. 3.

Décret du 25 août 1887, art. 17.

— 3 novembre 1898, art. 7.

Loi du 28 janvier 1903, art. 4.

— 5 juillet 1904, art. 2.

— 9 juillet 1904, art. 9.

Tabacs. — Plantation. Importation frauduleuse.

Loi du 28 avril 1816, art. 41, 42, 43, 181, 195, 201,
216, 218, 219, 221 et 222.

Loi du 23 avril 1836, art. unique.

— 23 avril 1840, art. 2.

— 24 juillet 1843, art. 5.

— 31 mars 1903, art. 39.

Vinaigres. — Fabrication, transport frauduleux.

Loi du 17 juillet 1875, art. 9.

Vins de raisins secs. — Fabrication illicite.

Loi du 21 juin 1873, art. 7.

— 26 juillet 1890, art. 10.

Voitures publiques. — Défaut de déclaration.

Loi du 25 mars 1817, art. 120 et 122.

— 30 mai 1851, art. 6.

Nous nous bornerons à cette simple nomenclature ; l'étude détaillée et pratique de toute cette législation, outre qu'elle doublerait, sans peut-être les équivaloir, des traités très documentés mis depuis longtemps entre les mains des

agents de l'Administration (1), sortirait du cadre de cet ouvrage.

Pour dégager et préciser les questions que nous nous proposons d'étudier, il convient tout d'abord de rappeler la distinction précédemment indiquée entre les cas où la confiscation constitue une peine et ceux où elle n'est qu'une simple mesure de police. Quand elle frappe des objets prohibés, la confiscation fiscale est soumise aux règles du droit commun ; elle n'offre rien de caractéristique, et il n'y a rien à en dire. Le cas inverse présente au contraire des difficultés ; en présence des textes spéciaux à la matière, la jurisprudence est entrée en conflit avec la doctrine ; la plupart des auteurs voient dans la confiscation prononcée en matière d'infractions aux lois sur les contributions indirectes une peine proprement dite, et la soumettent à tous les principes du droit pénal ; la Cour de Cassation l'assimile au contraire, ainsi d'ailleurs que l'amende, aux réparations civiles, aux indemnités accordées aux personnes lésées par un délit. De nombreux arguments ont présidé à la formation de cette jurisprudence ; on les trouve dispersés un peu partout dans les décisions de la Cour suprême, des Cours d'appel et des tribunaux. Il ne semble pas qu'ils aient été jusqu'ici groupés dans une théorie d'ensemble : c'est là précisément le but que nous nous proposons : l'étude du fondement juridique de la thèse jurisprudentielle fera l'objet du Livre II.

Sortant du domaine spéculatif, nous rechercherons, dans le Livre III, les conséquences pratiques de cette thèse, qui rend applicables, à quelques exceptions près, les règles du droit civil à la confiscation fiscale, et nous nous demanderons ce qui arriverait si un revirement venait à se produire ; l'état actuel de la législation impose l'examen de cette dernière question.

On trouve, en effet, dans le *Recueil de Sirey* (1898, 2. 57), sous deux arrêts de la Cour de Paris, en date des 10 janvier et 12 juin 1896 (affaire Baron), une intéressante dissertation dans laquelle M. J.-A. Roux, de la Faculté de Dijon, expose :

(1) V. par exemple : Hourcade, *Manuel encyclopédique des contributions indirectes et des octrois*, 2^e édit. 1903. — Treseaze, *Cours du contentieux*, 1887. — Bertrand et Deschamps, *Traité de Jurisprudence générale en matière de contributions indirectes*, 1894.

« Ce qui mérite d'être observé dès maintenant, et ce qui doit rassurer la doctrine sur l'issue probable du conflit, c'est que le législateur moderne paraît incliner vers le système qu'elle soutient. Et nous ne pouvons mieux faire, pour le montrer, que de reproduire, en les résumant, les paroles d'un éminent magistrat, appelant l'attention de la Cour de Cassation sur un mouvement législatif qui se poursuit depuis une vingtaine d'années. »

Dans le même recueil et sous la même signature, on lit, sous un arrêt de la Cour de Cassation du 16 décembre 1898 (*Sirey*, 1899, 1. 529), une note, dont nous extrayons les passages suivants : « La jurisprudence a à rechercher si, en dehors de l'amende, le principe nouveau (1) n'exerce pas une certaine influence sur la confiscation.

. Si le principe de la personnalité des peines a été ainsi abandonné par ce texte (2) pour les amendes, sans que celles-ci aient perdu le caractère de peine, comme vient de le décider l'arrêt actuel, pourquoi n'en serait-il pas de même pour la confiscation ? Les objections anciennes prennent, on le voit donc, une force nouvelle avec l'arrêt actuel. Nous nous bornons à indiquer la controverse ; il ne sera opportun de reprendre la question que lorsque l'on se sera accoutumé à l'idée que l'amende fiscale est, comme les autres amendes, une peine. »

Ces prévisions sont d'autant plus permises que la thèse jurisprudentielle est loin d'avoir été unanimement adoptée, puisqu'elle a été l'occasion de conflits non seulement entre la doctrine et la jurisprudence, mais encore entre les cours et tribunaux, et même entre la Chambre civile et la Chambre criminelle de la Cour de Cassation, ainsi qu'on le verra au Livre I^{er}. C'est ce qui fait dire à M. Dalloz (3) : « La question de savoir quel est le caractère propre de la confiscation en matière de douanes, si l'on doit, ou non, la considérer comme une peine, n'est pas sans difficulté. La jurisprudence n'a pas précisé nettement ce caractère. »

(1) L'arrêt avait admis le caractère principalement pénal de l'amende fiscale.

(2) L'article 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII.

(3) *Lois politiques et administratives*, t. IV. V^o *Douanes*, III, § 3,255.

En admettant que réellement un revirement se soit déjà manifesté en ce qui concerne les amendes, nous aurons à résoudre les deux questions suivantes :

1° Si le caractère principalement ou exclusivement pénal de l'amende fiscale était reconnu, existerait-il encore des motifs suffisants de laisser la confiscation en dehors du système répressif de droit commun ?

2° Si la thèse jurisprudentielle était abandonnée à la fois pour l'amende et pour la confiscation, dans quelle mesure se trouveraient modifiées ses conséquences actuelles en ce qui concerne la confiscation ?

Nous allons étudier, dans le Livre I^{er}, comment s'est formée la théorie des pénalités-réparations civiles ; dans l'examen de la jurisprudence, nous emprunterons fréquemment à la matière des douanes, qui présente la plus grande analogie avec celle qui nous occupe, du moins au point spécial où nous nous plaçons.

Sans perdre de vue le sujet dont nous nous proposons le développement, nous dirons quelques mots de l'amende, qui, souvent, dans les décisions rapportées, fera cause commune avec la confiscation.

LIVRE I^{ER}

— * —

Evolution de la Jurisprudence.

L'origine de la thèse jurisprudentielle, en ce qui concerne les peines fiscales en général, remonte au 19 décembre 1806 (1), date à laquelle la Cour de Cassation rendit un arrêt posant nettement le principe que l'amende fiscale tient plus d'une mesure politique et commerciale que d'une peine, revenant ainsi sur une décision antérieure, du 28 messidor an VIII (2), qui avait au contraire affirmé, conformément à l'opinion de Merlin, le caractère exclusivement pénal des amendes en matière de contributions indirectes. Sans aller jusqu'à l'assimiler aux réparations civiles, on reconnaissait déjà que la confiscation est un mode de répression exceptionnel et on avait déjà parlé de sa « réalité » dans un arrêt de la Cour suprême du 9 prairial an IX (3). C'est seulement le 6 juin 1811 (4) que la Chambre criminelle proclama qu'il ne faut voir dans les pénalités fiscales que « la réparation du préjudice causé à l'Etat par les effets de la fraude ». Un autre arrêt du 8 octobre 1812 (5) établit le même principe.

Mais la Chambre civile, consultée le 9 décembre 1813 (6),

(1) Affaire Brisons contre Douanes. *Dalloz Répertoire*. V° *Douanes* § 860. 2°.

(2) Aff. Douanes contre Milchell. *Dall. Rép.* V° *Douanes* § 865. 2°. *Sirey chr.* ; *Dall.*, 17. 795. *Trescaze chr.*, 1. 39.

(3) Aff. Douanes contre Beaussart. *Dall. Rép.* V° *Douanes* § 866. 3°.

(4) Aff. Douanes contre Marchand. *Dall. Rép.* V° *Peine*. *Sirey*, t. 2. 1. 314.

(5) *Recueil des lois et règlements des Douanes*, t. 12, p. 315.

(6) Aff. Contributions indirectes contre Brabant. *Dall. Rép.* V° *Impôts indirects*. § 513. 1°. *Sirey chr.* ; *Dall.*, 27. 594. *Mém. des contr. indir.*, 11. 51. *Trescaze chr.*, 1. 534.

se montra résolument hostile à cette jurisprudence et décida au contraire que les amendes fiscales sont des peines proprement dites et qu'il est seulement permis de dire de la confiscation qu'elle est réelle quand elle frappe des objets prohibés ; elle déclarait ainsi implicitement que la confiscation doit rester absolument personnelle lorsque les objets sont simplement saisis en contravention.

C'est ainsi que commença la lutte entre les deux Chambres, civile et criminelle, de la Cour de Cassation, au sujet du caractère des peines fiscales. La Chambre criminelle, appelée à donner son opinion plus fréquemment que sa rivale, finit par l'imposer aux cours d'appel et aux tribunaux.

A la suite de l'arrêt du 9 décembre 1813, la Chambre criminelle rendit une série de décisions dans le sens de son interprétation :

Arrêt du 10 février 1820. — *Mémorial du Contentieux*, t. 10, p. 133.

— 16 mars 1822. — *Bulletin criminel*, p. 120. — *Dalloz, Rép. V° Imp. ind.* § 278, 1°.

— 30 mai 1828 (Douanes contre Bueb). — *Dall. Rép. V° Douanes*, § 1008.

— 5 septembre 1828 (Douanes contre Erard). — *Dall. Rép. V° Douanes* § 1008, 1°.

— 17 décembre 1831 (Douanes contre Berthelot). — *Dall. Rép. V° Douanes*, § 974, 1°.

Durant toute cette période, la Chambre civile ne rendit qu'un seul arrêt, conforme à sa doctrine, le 14 mars 1832 (1), et ce fut le dernier jusqu'en 1869. Cependant, la Chambre criminelle établissait définitivement sa jurisprudence :

Arrêt du 5 octobre 1832 (Douanes contre Bruley). — *Dall. Rép. V° Douanes*, § 861, 2°.

— 11 octobre 1834. — *Sirey*, 34. 1. 708. — *Pandectes chronologiques*. — *Trescaze chr.* 1834. 1. 142. — *Dall.* 35. 2. 717. — *Mém. des contr. indir.*, 14. 122.

(1) *Journal des contr. indir.*, 1894, p. 67.

Arrêt du 19 août 1836 (Contr. indir. contre Baurin). — *Sirey*, 1836. 1. 762. — *Dall.*, 27, 593. — *Fand. chr.* — *Dall. Rép. V° Imp. ind.* § 513, 4°. — *Mém. des contr. ind.*, 18. 137. — *Trescaze chr.*, 1836, 1. 217.

— 1^{er} décembre 1838 (Douanes contre Manshard). — *Dall. Rép. V° Douanes*, § 777, 2°.

— 13 décembre 1839 (commune de Sare contre Contr. indir.). — *Dall. Rép. V° Imp. ind.*, § 562, 2°. — *Sirey*, 41. 1. 44. — *Dall.* 40. 1. 389. — *Mém. des contr. ind.*, 16. 11. — *Trescaze chr.*, 1839. 1. 399.

— 8 juillet 1841 (Contr. indir. contre inconnu). — *Dall. Rép. V° Imp. ind.* § 496, 3°.

— 18 mars 1842 (Douanes contre Thibaut). — *Dall. Rép. V° Peine.* — *Sirey*, 1842. 1. 465. — *Fand.*, 1842. 1. 726. — *Dall.*, 42. 1. 208. — *Mém. des contr. ind.*, 16. 224. — *Trescaze chr.*, 1842. 2. 245.

— 14 mai 1842 (Douanes contre Mendiboure). — *Dall. Rép. V° Douanes*, § 976, 1°. — *Mém. des contr. ind.*, 16. 246. — *Ann. des contr. ind.*, 43. 87. — *Trescaze chr.*, 42. 2. 248.

C'est alors qu'intervint l'arrêt des Chambres réunies du 13 mars 1844 (1) ; le tribunal correctionnel de Bayonne avait, le 2 décembre 1841, condamné à l'amende, comme civilement responsables, les parents d'un mineur acquitté comme ayant agi sans discernement ; les prévenus et l'Administration interjetèrent simultanément appel devant la Cour de Pau, qui, le 17 décembre 1841, débouta la douane de sa demande en garantie contre les parents. La Cour de Cassation, par l'arrêt précité du 14 mai 1842, cassa cette décision et renvoya l'affaire devant la Cour d'Agon, qui, le 23 juin 1842, adopta le système des juges de Pau. Sur un nouveau pourvoi, la Cour suprême décida encore, cette fois

(1) Aff. Douanes contre Mendiboure. *Dall. Rép. V° Douanes* § 976, 1°. *Mém. du Content.*, t. 17, p. 51. *Sirey*, 1844, 1. 366. *Pand.*, 1844, 1. 448. *Dall.*, 44. 1. 188. *Ann. des contr. indir.*, 43. 45. 416. *Trescaze chr.*, 1844. 2. 258.

en Chambres réunies, sur rapport de M. Duplan, « que les amendes qui doivent être prononcées pour contravention aux lois sur les douanes n'ont pas un véritable caractère pénal ; qu'elles sont plutôt une réparation civile ».

Ce principe fut à nouveau proclamé le 24 août 1850 (1) par un autre arrêt des Chambres réunies, rendu à la suite d'un jugement du tribunal de Valence, en date du 14 février 1850, qui avait refusé de déclarer responsable de l'amende encourue par son fils le père d'un prévenu mineur poursuivi pour fabrication illicite de poudre. Le ministre de la justice, décidé à faire casser ce jugement dans l'intérêt de la loi, adressa au procureur général près la Cour de Cassation une lettre, où il signalait l'analogie existant entre les amendes encourues pour contraventions en matière de poudres et pour contraventions en matière de douanes, tant au point de vue de leur nature qu'au point de vue des agents chargés de leur répression. Sur réquisitions du procureur général Dupin, qui développa les motifs de l'arrêt du 6 juin 1811, et sur rapport de M. le conseiller Isambert, les Chambres réunies annulèrent le jugement, « attendu que les amendes, en cette matière, ont le caractère, non des peines proprement dites, mais des réparations et des restitutions civiles ».

Les termes même de ces deux décisions indiquent nettement que les Chambres réunies non seulement considéraient les peines fiscales comme des réparations civiles, mais, bien plus, qu'elles leur attribuaient exclusivement ce caractère. C'était évidemment aller très loin et c'est sans doute pourquoi la Cour de Besançon reprit le débat dans les motifs de son arrêt du 21 décembre 1854 (2), pour établir qu'il n'existe « aucun texte positif qui, dérogeant au droit commun, attribue à l'amende le caractère exclusif de réparation civile ; que, s'il est permis de reconnaître que, dans les matières fiscales, les amendes n'ont pas un caractère purement pénal, et qu'un caractère civil vient s'y mêler, il faut reconnaître aussi que leur caractère principal et

(1) *Mém. du Content.*, t. 18, p. 107. *Sirey*, 51. 1. 464. *Dall.*, 51. 1. 403. *Trescaze chr.*, 1850. 1. 825.

(2) *Laithier contre Douanes. Sirey*, 1855. 2. 181. *Pand.*, 1855. 1. 76.

dominant est pénal ; mais qu'il suffirait qu'elles eussent, à un degré quelconque, le caractère de peines, pour qu'on ne dût pas les appliquer aux héritiers » (1).

L'arrêt décidait, en ce qui concerne la confiscation, « que si elle est aussi une peine, aux termes des articles 11 et 464 du Code pénal, elle n'affecte pas néanmoins la personne du contrevenant ; qu'elle n'affecte que la marchandise ; qu'il importe peu, en conséquence, que la marchandise se trouve entre les mains du contrevenant ou entre les mains de ses héritiers ou d'un tiers ; ; qu'on ne doit pas distinguer à cet égard entre les marchandises prohibées et les marchandises tarifées ; que celles-ci, lorsqu'elles sont introduites frauduleusement en France, sont également nuisibles au commerce, quoiqu'à un degré moindre que celles-là. »

Il est important d'observer que la Cour de Besançon, qui conteste le caractère de réparation civile des peines fiscales, reconnaît sans discussion que la confiscation est réelle et reste indépendante de la personne du contrevenant. D'ailleurs (nous aurons l'occasion de le constater encore), sur ce point la jurisprudence est presque unanime.

Le 4 décembre 1863 (2), la Cour de Cassation tira une nouvelle conséquence de sa théorie, en déclarant que la règle du non cumul des amendes est inapplicable aux amendes fiscales. La Chambre civile, le 30 novembre 1869 (3), dans un arrêt dont les considérants répondent aux objections de la Cour de Besançon (4), revint sur sa jurisprudence antérieure, et, se soumettant à la décision des Chambres réunies, développa (5) les motifs militant en faveur de la thèse de la Chambre criminelle.

Une autre conséquence du caractère réel de la confiscation fiscale fut déduite le 3 mai 1871 (6) par la Cour de Dijon,

(1) La Cour de Cassation avait d'ailleurs toujours repoussé cette conséquence de sa théorie (arrêts des 28 messidor an VIII et 9 décembre 1813).

(2) *Sirey*, 1864. 1. 197. *Pand.*, 1864. 748. *Dall.*, 1864. 1. 195. *Ann. des contr. indir.*, 63. 65. 328. *Trescaze chr.*, 1863. 2. 380.

(3) *Aff. Feuermann. Dall.*, p. 1870. 1. 30. *Sirey*, 1870. 1. 115. *Pand.*, 1870. 212.

(4) Arrêt précité du 21 décembre 1854.

(5) Les motifs de cet arrêt, ainsi que de celui de Besançon du 21 décembre 1854, seront commentés au Livre II.

(6) *Sirey*, 1871. 2. 239. *Pand.*, 1871. 301.

qui décida que cette pénalité n'est pas susceptible d'exécution partielle, que l'article 1220 du Code civil ne lui est pas applicable et que cette indivisibilité s'étend même aux dommages-intérêts réclamés par les parties pour leur tenir lieu des objets saisis dont la représentation ne pourrait être faite.

La Cour suprême confirma encore une fois sa théorie le 2 décembre 1875 (1), quand, à la date du 14 février 1876 (2), la Cour de Montpellier rendit un arrêt refusant de prononcer la confiscation de fûts et de liquides saisis, parce que les prévenus n'étaient pas les auteurs des faits reprochés et qu'aucune contravention n'était établie à leur charge ; c'était affirmer le caractère pénal et personnel de la confiscation fiscale. Cette décision fut cassée le 27 mai 1876 (2) : « attendu, dit la Cour de Cassation, qu'aux termes des art. 6 et 34 du décret du 1^{er} germinal an XIII, 17 et 19 de la loi du 28 avril 1816, toute contravention légalement établie, en matière de circulation de boissons, a pour sanction obligée la confiscation des objets saisis ; que cette sanction s'attache au corps du délit comme réparation du préjudice occasionné au Trésor, indépendamment de toute répression de l'agent, et même au cas de nullité du procès-verbal. »

La jurisprudence se maintenait presque unanimement, alors dans cette interprétation (3), quand fut votée la loi du 30 mars 1888, étendant aux amendes fiscales l'application des circonstances atténuantes, conformément à l'art. 463 du Code pénal. Nous n'avons pas à examiner ici si cette loi a eu pour effet de modifier le caractère des peines fiscales ; cette question sera longuement discutée au Livre II. Nous n'avons qu'à signaler l'influence qu'elle semble avoir exercée sur certains tribunaux, qui, en revenant à la théorie

(1) Houreade, *Manuel encyclopédique des contr. indir. et des octrois*, p. 665. *Sirey*, 76. 1. 88. *Pand.*, 76. 179. *Bull. crim.* 1875. 342.

(2) *Mémorial du Contentieux*, t. 19, p. 247. — *Cassat.*, 27 mai 1876, *cod. loc.*, p. 244.

(3) V. encore : *Cass.*, 28 janv. 1876. *Dall.*, 76. 1. 329. *Trescaze ch.*, 76. 1. 364. *Bull. crimin.*, 1876. 30. — Douai, 16 janv. 1878. *Sirey*, 78. 2. 88. *Pand.*, 78. 364. — Nancy, 27 février 1878. *Sirey*, 1878. 2. 242. *Pand.*, 78. 995. — *Cass.*, 22 déc. 1876. *Sirey*, 77. 1. 234. *Pand.*, 77. 566. *Dall.*, 78. 1. 144. *Mém. des contr. indir.*, 19. 193. *Ann. des contr. indir.*, 76. 77. 341. *Trescaze chr.*, 1876. 1. 479. *Bull. crim.*, 1876. 262. — Angoulême, 30 déc. 1887. *Rec. de Bordeaux*, 1888. 2. 67.

autrefois soutenue par la Chambre civile de la Cour de Cassation, ont cru interpréter exactement la pensée du législateur de 1888.

Un mois après le vote de cette loi, le 4 mai 1888 (1), le tribunal correctionnel d'Issoire rendit un jugement affranchissant du paiement de l'amende un prévenu mineur acquitté comme ayant agi sans discernement. Sa décision fut infirmée par un arrêt de la Cour de Riom portant la date du 12 décembre 1888 (1), et déclarant « qu'en matière de contributions indirectes, les amendes prononcées par les lois spéciales sur la matière ont moins le caractère d'une peine que celui d'une réparation civile du préjudice causé à l'Etat par la fraude ; que le tribunal correctionnel, en déclarant, par son jugement du 4 mai 1888, Jules Retoré atteint et convaincu de la contravention prévue par l'art. 1^{er} de la loi du 2 août 1872, devait, tout en acquittant le prévenu comme ayant agi sans discernement, le condamner à l'amende prononcée par l'art. 3 de la loi du 28 janvier 1875. »

Dans l'intervalle, la Cour de Cassation s'était prononcée le 9 novembre 1888 (2), conformément à sa jurisprudence traditionnelle, en décidant que les nouvelles dispositions législatives, concernant les peines fiscales, n'ont pas d'effet rétroactif ; il est permis de penser que cette considération ne fut peut-être pas sans effet sur la décision de la Cour de Riom. Dans le même sens statua la Cour d'Amiens, le 31 janvier 1889 (3), en déclarant « que Allard père, comme civilement responsable de son fils mineur, est tenu à ce titre, non seulement des dépens de l'instance, mais encore de l'amende prononcée contre ce dernier ; qu'en effet, si, en droit pénal, les peines sont personnelles, il n'en est pas de même en matière fiscale et spéciale, où elles ont le caractère d'une réparation envers la Régie ».

La Chambre criminelle consacra à nouveau ce principe

(1) *Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 66.

(2) *Dall.*, 1889. 1. 217. *Sirey*, 1889. 1. 351. *Pand.*, 1889. 1. 827. *Ann. des contr. indir.*, 89. 14. *Bull. crim.*, 1888. 318.

(3) *Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 67. V. de même : Toulouse, 5 déc. 1888. *Gaz. Midi*, 17 mars 1889. — Pau, 23 mars 1889. *Sirey*, 89. 2. 152. *Pand.*, 89. 1. 852. *Journ. des contr. indir.*, 4 mai 1890, p. 238. — Paris, 25 mars 1889. *Sirey*, 89. 2. 143. *Pand.*, 89. 1. 844.

le 8 mars 1889 (1), dans une affaire Jouannaud. Le 10 décembre 1890 (2), la Chambre civile eut à examiner, sur un pourvoi formé contre un jugement du tribunal d'Auch, une question qui semblait ne s'être jamais posée auparavant : celle de la prescription applicable aux peines fiscales. Faut-il les soumettre aux principes du droit civil ou à ceux du droit pénal ? M. l'avocat général Desjardins prit ses réquisitions ; il se montra hostile à la thèse soutenue par la jurisprudence, dont « l'argumentation, dit-il, est sérieuse, mais ne me persuade pas ». Selon lui, les amendes ont tout au moins un caractère mixte ; pour savoir, dans les différents cas, quelle est la règle à suivre, il proposa la formule suivante : « Chaque problème juridique devra donc être résolu suivant sa nature propre. Puisque votre jurisprudence envisage les amendes fiscales tantôt comme des réparations civiles, et tantôt comme des peines, il faudra se demander, eu égard à la question posée, en combinant les textes et les principes, s'il faut appliquer les règles du droit civil ou celles du droit pénal. »

Il parla ensuite des textes nouveaux, qui modifièrent la législation des contributions indirectes. Il rappela que l'art. 1^{er} de la loi du 28 février 1872 dit que les contravention seront « punies » de la confiscation des boissons saisies et d'une amende de 500 à 5,000 francs ; — que les contraventions aux dispositions de la loi du 2 août 1872 sont, par l'art. 7, « frappées des peines » édictées par l'art. 1^{er} de la loi du 28 février 1872 ; — que la loi du 31 décembre 1873, après avoir puni certaines fraudes de fortes amendes, déclare « complices de la fraude et passibles, comme tels, des peines ci-dessus déterminées, tous individus qui auraient concerté, organisé, sciemment procuré les moyens à l'aide desquels la fraude a été commise » ; — que la loi du 2 juin 1873 tient le même langage et établit, dans ses art. 7 et 11, la « récidive légale à l'encontre des contrevenants, qui, condamnés à l'amende pour une première contravention, retombent dans la même faute », de même que l'art. 2 de la loi du 28 juillet 1875, qui punit, « en cas de récidive », d'un emprisonnement de six jours à six mois, le fabricant clandestin d'allumettes.

(1) *Dall. Rép. Supp. V° Impôts indir.*, § 90. *Dall.*, 1889. 1. 433.

(2) *Dall.*, 1891. 1. 103. *Sirey*, 1891. 1. 118.

Il déclara inadmissible que les coauteurs d'un dommage réparable par une indemnité purement civile puissent être qualifiés complices et punis, comme tels ; que la peine pécuniaire n'étant qu'une réparation civile, l'auteur d'une seconde contravention puisse subir un emprisonnement de six mois.

Il indiqua comme une innovation grave l'application des circonstances atténuantes par l'art. 42 de la loi de finances du 30 mars 1888. Il tira encore argument du vote du 8 décembre 1890 (1), dans lequel il vit la volonté persistante de la Chambre d'assigner aux amendes fiscales un caractère pénal.

Ne voulant pas plus donner tort à l'ancien procureur général Dupin que raison à M. l'avocat général Desjardins, la Cour prit une décision, qui en somme ne tranche rien. « Attendu, dit-elle, que les condamnations pécuniaires prononcées en vertu des lois sur les contributions indirectes contre ceux qui contreviennent à leurs dispositions, peuvent, selon le point de vue auquel on se place pour apprécier leur caractère, être considérées tantôt comme des peines, tantôt comme des réparations civiles ; mais que, quel que soit ce point de vue, elles sont certainement des amendes et sont prononcées par les tribunaux de police correctionnelle, en matière correctionnelle ; qu'elles tombent dès lors et nécessairement sous le coup de l'art. 9 du Code pénal et de l'art. 636 du Code d'instruction criminelle » (2).

Cette solution, qui donnait habilement raison à tout le monde, n'accordait en réalité à l'opinion de la Chambre criminelle qu'une satisfaction platonique. L'exception qu'elle établissait au principe traditionnel fit jurisprudence. Elle n'est plus contestée aujourd'hui, même par les partisans de la théorie des pénalités-réparations civiles (3).

(1) Ce vote ne fut d'ailleurs pas sanctionné par le Sénat. Au contraire, la loi du 26 décembre 1890 restreignit la portée de l'art. 42 de la loi du 30 mars 1888 pour le cas de récidive.

(2) Cet arrêt modifia la jurisprudence ancienne, consacrée par de nombreux arrêts et suivant laquelle les amendes constituaient des réparations purement civiles et devaient dès lors ne se prescrire que par trente ans. — Note de M. Martel, *Recueil général des Lois, Décrets et Ordonnances concernant les contr. indir. et les octrois*, t. 1, p. 484, art. 1,013, § 24.

(3) Ce n'est pas là la seule exception : l'amende n'atteint pas les héritiers du contrevenant ; c'est une seconde dérogation au principe. V. cependant : Paris, 10 janv. et 12 juin 1896. *Sirey*, 1898. 2. 57.

Dans une autre espèce, le tribunal correctionnel d'Issoire rendit, le 2 janvier 1891 (1), un jugement où il reprit et développa le raisonnement qu'il avait soutenu trois années auparavant. « Attendu à la vérité, dit-il, que l'art. 69 du Code pénal ne fait porter la réduction qu'il édicte que sur la peine ; mais que dans l'espèce on ne saurait prétendre que l'amende encourue par Martin Nectaire doit être considérée moins comme une peine que comme une réparation civile du préjudice souffert par l'Etat.

« Attendu d'abord, et en principe, que l'art. 9 du Code pénal qualifie de peine l'amende prononcée par les tribunaux correctionnels ; que si, en la matière, la répression de la fraude est poursuivie par l'administration des Contributions indirectes, c'est qu'elle en a reçu l'attribution de la loi, à raison de ce que les amendes font partie des intérêts fiscaux confiés à sa surveillance ; mais que son action n'en est pas moins soumise aux règles qui concernent les actions publiques.

« Qu'au surplus, il est difficile d'admettre que la condamnation pécuniaire puisse être envisagée comme une réparation du préjudice causé par la contravention, puisque, dans le cas où l'infraction n'occasionne à l'Etat aucun dommage réel, appréciable, l'amende est cependant prononcée.

« Qu'avant la loi du 30 mars 1888, qui a rendu applicable en la matière l'art. 463 du Code pénal, cette amende devait même toujours être d'un minimum fort élevé, sans qu'il fût permis aux tribunaux de la proportionner au préjudice.

« Mais attendu que, s'il a été possible lorsque la loi porte simplement que le contrevenant sera condamné à une amende, de discuter le caractère de cette amende, il ne peut en être ainsi sur la poursuite dont il s'agit ; que, dans la cause, les textes résistent à toute interprétation.

« Attendu, en effet, que l'art. 1^{er} de la loi du 28 juillet 1875 dispose formellement que les détenteurs d'allumettes chimiques de provenance frauduleuse sont passibles des peines édictées par l'art. 222 de la loi du 28 avril 1816.

« Qu'aucun doute ne peut donc exister sur le caractère pénal de l'amende qu'édicte ledit article.

(1) *Jour. des contr. indir.*, 1894, p. 48.

« Que ce qui démontre encore surabondamment que l'amende en cette matière est une véritable peine, c'est que, dans toutes les lois y relatives, les mots « peines, pénalités » se trouvent partout reproduits.

« Que, dans la loi du 2 août 1872, notamment, on lit à l'art. 6 : « La circulation et la vente des allumettes demeurent assujetties au régime et aux pénalités établies par les lois des 4 septembre 1871 et 29 janvier 1872 ».

« Que celle du 15 mars 1873 porte en son art. 5 : « Ces contraventions donneront lieu à l'application des peines édictées par la loi du 4 septembre 1871 ».

« Qu'en présence de textes aussi précis, il ne peut appartenir aux tribunaux d'attribuer à l'amende un caractère différent de celui qui lui est donné par la loi elle-même.

« Attendu enfin que l'art. 42 de la loi de finances du 30 mars 1888, en rendant applicable l'art. 463 du Code pénal aux délits et contraventions prévus par les lois sur les contributions indirectes, a consacré une fois de plus le caractère pénal des amendes fiscales.

« Que, plus récemment encore, par la loi du 26 décembre 1890, et malgré les observations du Commissaire du Gouvernement, le législateur, en autorisant les tribunaux, dans tous les cas où la peine de la confiscation et celle de l'amende sont prononcées par les lois sur les contributions indirectes, ou en matière d'octroi, si les circonstances paraissent atténuantes, à modérer la confiscation comme l'amende par application du même art. 463, a nettement indiqué que les amendes, pas plus que la confiscation, ne devaient être considérées comme des réparations civiles.

« Que si donc l'amende encourue par Martin Nectaire est une peine, la dame Boège (1) n'en saurait être déclarée civilement responsable ; que les peines sont personnelles.

L'Administration interjeta appel de cette décision devant la Cour de Riom, qui rendit, le 20 janvier 1892 (2), un arrêt infirmant le jugement d'Issoire et motivé en ces termes :

« Attendu que les condamnations pécuniaires prononcées en vertu des lois sur les contributions indirectes ont moins le caractère de peines que celui de réparations civiles du

(1) Mère du prévenu mineur.

(2) *Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 76.

préjudice causé à l'Etat par la fraude ; que cette interprétation est consacrée par une jurisprudence constante et presque unanime.

« Attendu que le tribunal d'Issoire, dans son jugement frappé d'appel, argumente à tort en sens contraire de certaines lois récentes dans lesquelles il relève les expressions de « peine » ou de « pénalité », qui, selon lui, attribueraient aux amendes prononcées en cette matière un caractère exclusivement pénal ;

« Attendu que dans les lois auxquelles il est fait allusion, le législateur s'est servi de termes usuels et génériques, employés dans toutes les lois antérieures, et que rien, ni dans les textes, ni dans l'esprit de ces lois nouvelles, ne permet d'induire qu'il ait voulu attacher à ces expressions un sens absolument strict et exclusif de l'ancienne interprétation.

« Qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter davantage aux lois de finances du 30 mars 1888 et du 26 décembre 1890, qui autorisent les tribunaux à appliquer l'art. 463 du Code pénal aux condamnations pour amendes et confiscations ; qu'il est manifeste que ces lois, d'ailleurs essentiellement transitoires et édictées pour un seul exercice budgétaire, n'ont eu d'autre but que de permettre un abaissement de peine, sans rien innover en ce qui touche son caractère juridique : que ce qui le démontre péremptoirement, c'est que l'Administration de la Régie conserve toujours le droit de transiger, lequel est incompatible avec la reconnaissance du caractère exclusivement pénal des amendes prononcées en cette matière ;

« Attendu, au surplus, que le doute est d'autant moins possible en l'espèce que la poursuite a été exercée au nom de l'Administration, qui, par cette initiative, a imprimé à l'instance son caractère dominant d'intérêt civil et privé.

« Que c'est donc à tort que le tribunal d'Issoire, après avoir prononcé une amende de cent cinquante francs contre le mineur Martin Nectaire, a refusé de déclarer que la mère dudit mineur serait civilement responsable de cette amende. »

Entre les deux décisions qui précèdent, la Cour de Cassation consacra une fois de plus son interprétation, en

tirant de sa théorie une conséquence nouvelle : elle déclara, le 19 novembre 1891 (1), que la loi du 26 mars 1891 (loi Béranger) était inapplicable aux amendes fiscales.

En ce qui concerne spécialement la confiscation, la Chambre criminelle de la Cour de Cassation rejeta, le 22 mai 1894 (2), un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour d'Alger, en date du 29 avril 1894, qui avait prononcé la confiscation d'un appareil de distillation saisi sur un prévenu décédé et au préjudice de ses héritiers, estimant que le décret du 1^{er} germinal an XIII (art. 34) met en dehors du droit commun la confiscation fiscale et n'autorise pas à la considérer comme un mode de répression personnelle.

Cela n'empêcha pas le tribunal correctionnel de Reims de rendre, le 10 juin suivant (3), un jugement de réaction, dont il est intéressant de reproduire une partie des motifs.

« Attendu, dit-il, que les peines sont essentiellement personnelles ; qu'il est contraire au bon sens, à l'équité et aux principes fondamentaux de notre droit public de traduire une personne devant un tribunal correctionnel pour la répression d'un délit dont elle n'est pas l'auteur ;

« Attendu que l'Administration prétend vainement que, les amendes en matière de contributions indirectes ayant le caractère de réparation civile, il lui est loisible d'actionner devant la juridiction répressive les héritiers ou ayants-cause à titre universel de l'auteur du délit, pour obtenir, à titre d'indemnité, le montant de l'amende édictée par la loi.

« Attendu qu'en réalité lesdites amendes ont un caractère mixte, c'est-à-dire qu'elles constituent tout à la fois des peines par leur nature et des dommages-intérêts par leur quotité ; mais il suffit qu'elles aient à un certain point de vue le caractère pénal pour qu'elles ne puissent être prononcées contre toute personne autre que le délinquant.

« Que ces deux caractères ne s'absorbent pas l'un l'autre ; qu'ils subsistent parallèlement, et que chacun d'eux doit produire ses effets suivant la nature des poursuites ; qu'on doit donner satisfaction au premier en n'actionnant devant la juridiction répressive que l'agent du délit ; qu'on doit

(1) *Gaz. Pal.*, 91. 2. 641. *Sirey*, 92. 1. 407. *Dall.*, 92. 1. 409. *Pand. franç.*, 93. 1. 177. *Bull. crim.*, 91. 219. *Ann. des contr. indir.*, 91. 312.

(2) *Journ. des contr. indir.*, 1895, p. 442.

(3) *Journ. des contr. indir.*, 1898, p. 357.

faire réapparaître le second dans tout ce qui n'est pas inconciliable avec la personnalité des peines, comme le cumul, la possibilité des transactions, la détermination des personnes civilement responsables des condamnations déjà prononcées ; mais que ni le texte ni l'esprit de la loi ne permettent de poursuivre correctionnellement les héritiers ou ayants-cause du délinquant, et que jamais la jurisprudence ne s'est prêtée à cette confusion subversive des principes ; que même le caractère prédominant de la peine sur l'indemnité a été récemment mis en lumière par l'art. 42 de la loi du 30 mars 1888, qui permet, en matière de Régie, la concession des circonstances atténuantes, lesquelles supposent nécessairement la culpabilité et excluent, par conséquent, toute poursuite contre les héritiers ou ayants-cause.

« Attendu, d'ailleurs, qu'en supposant la demande purement civile à l'égard des dame et demoiselle Baron, le tribunal correctionnel n'avait pas compétence pour l'accueillir, puisqu'il ne peut statuer sur les dommages-intérêts qu'accessoirement à la peine. »

L'Administration interjeta appel de ce jugement et déposa sur le bureau de la Cour de Paris des conclusions (1), dans les motifs desquelles un seul paragraphe, fort succinct, est consacré au rappel du principe traditionnel. Elle avait raison de se montrer confiante dans la décision des juges d'appel, car non seulement ceux-ci consacrèrent une fois de plus la thèse jurisprudentielle, mais ils en tirèrent une conséquence jusqu'à laquelle la Cour suprême n'avait jamais osé s'avancer ; cet arrêt (2), qui mérite d'être reproduit presque en entier, s'exprime ainsi : « Attendu que la matière des Contributions indirectes est régie par des lois spéciales et des principes absolument dérogoires aux règles de droit commun ; qu'ainsi les contraventions fiscales ne constituent pas, en principe des délits, mais des infractions d'une nature particulière ; que, de même, les amendes ne sont pas des peines, au sens de l'art. 6 du Code pénal ; qu'en effet, à la différence de l'amende ordinaire, qui doit

(1) *Journ. des contr. indir.*, 1898, p. 359.

(2) Il porte deux dates : 10 janvier et 12 juin 1896 ; la première correspond à la décision par défaut ; la seconde à celle rendue sur opposition. *Sirey*, 1898. 2. 57.

être prononcée contre chaque coauteur ou complice du même délit, l'amende fiscale est unique, plutôt réelle que personnelle, et frappe le fait matériel de la contravention, abstraction faite du nombre des personnes qui ont pu y coopérer ; qu'elle ne peut être requise que par l'Administration seule, toujours autorisée à transiger, soit avant, soit après la poursuite, à l'exclusion du ministère public, qui n'est que partie jointe ; que le caractère non pénal de l'amende, qui résulte de l'ensemble des dispositions des lois organiques des 5 ventôse an XII et 28 avril 1816, a été de nouveau reconnu et consacré par la loi du 21 juin 1873, qui, ayant assimilé aux délits de droit commun certaines fraudes, d'une gravité particulière, à raison des moyens employés pour les commettre, a conféré aux parquets l'exercice du droit de poursuite de ces délits et réservé à l'Administration le droit de transaction sur les amendes destinées à réparer le préjudice causé par la fraude au Trésor ;

« Que le vote de l'art. 42 de la loi de finances du 30 mars 1888, qui a accordé aux tribunaux la faculté de modérer les amendes par application de l'art. 463 du Code pénal, a eu pour objet, non de modifier le caractère des amendes fiscales, mais seulement de permettre aux tribunaux de les réduire au-dessous du minimum prévu par la loi, au même titre que l'Administration pouvait le faire par la voie gracieuse de la transaction, lorsque les circonstances paraissent atténuantes.

« Que, d'autre part, les amendes fiscales ne sont pas davantage des restitutions proprement dites, ou des dommages-intérêts, au sens des art. 1382 et suivants du Code civil ; qu'en effet, invariables dans les limites du maximum et du minimum édictés par le législateur, elles sont sans proportionnalité aucune avec le préjudice effectivement causé à l'Etat, qu'elles dépassent dans certains cas et auquel elles sont inférieures dans certains autres.

« Qu'il résulte de ce qui précède que l'amende en matière de Contributions indirectes est un mode particulier et dérogatoire au droit commun de répression et de réparation du préjudice causé au Trésor public par la fraude envisagée par le législateur, plutôt comme un acte dommageable

aux intérêts de l'Etat que comme une infraction intéressant l'ordre public.

« Sur la confiscation,

« Considérant que toute contravention en matière fiscale légalement établie a pour sanction obligée la confiscation de la marchandise de fraude, qui n'est que la reconnaissance par la juridiction compétente de la régularité de la saisie.

«

« Considérant que c'est à tort que les premiers juges se sont refusés à prononcer contre la veuve et la demoiselle Baron, en leur qualité de représentants à titre universel du sieur Baron décédé, les amendes et confiscations prévues par la loi, par ces motifs que les amendes et confiscations sont des peines et que d'ailleurs la saisie fictive des marchandises de fraude n'aurait pas été régulière.

« Considérant que les condamnations à intervenir contre les consorts Baron doivent être prononcées indivisiblement entre eux, conformément au paragraphe 5 de l'art. 1221 du Code civil ; qu'en effet la confiscation affecte la marchandise même et que les amendes fiscales elles-mêmes sont plutôt réelles que personnelles ; qu'il résulte donc de la fin que le législateur s'est proposée, en les édictant, qu'elles ne puissent pas être acquittées partiellement par ceux qui les ont encourues. »

Depuis les arrêts des 28 messidor an VIII et 9 décembre 1813, il semblait que la question de savoir si les héritiers du contrevenant, passibles de la confiscation, devaient être également condamnés à l'amende fût définitivement tranchée dans le sens de la négative : la jurisprudence n'avait jamais varié. Cette décision dissidente est d'ailleurs restée isolée.

La réalité de la confiscation fut encore posée en principe par un arrêt de la Chambre criminelle, en date du 23 juin 1894 (1), qui, dans une espèce analogue à celle précitée du 22 mai 1894 (2), décida que cette pénalité doit atteindre les héritiers du contrevenant. Son caractère de réparation civile fut aussi reconnu le 18 mai 1895 (3) par un arrêt de la

(1) *Journ. des contr. indir.*, 1898, p. 359, *Bull. crim.* n° 166.

(2) *V. Suprà*, p. 23.

(3) *Journ. des contr. indir.*, 1895, p. 375.

Cour de Pau, rendu sur appel d'un jugement du tribunal de Tarbes, en date du 3 mars 1894 ; il s'agissait de savoir si la somme représentative de la valeur de l'objet confisqué devait entrer en ligne de compte pour calculer la durée de la contrainte par corps. Voici le motif sur lequel l'affirmative fut adoptée : « Attendu que la contrainte par corps s'applique à toutes les condamnations correctionnelles qui ont le caractère de réparations civiles ; que la confiscation prononcée à la suite d'une contravention fiscale présentant ce caractère, la somme fixée par la juridiction répressive, comme représentant la valeur de l'objet confisqué, doit servir à déterminer la durée de la contrainte par corps. »

Citons seulement les arrêts de Cassation du 19 juillet 1895 (1) et du 30 avril 1897 (2), qui consacrèrent le principe traditionnel.

La Cour suprême décida, le 18 novembre 1897 (3), comme elle l'avait déjà fait le 9 novembre 1888 (4), que les dispositions législatives nouvelles n'ont pas d'effet rétroactif en matière fiscale, toujours par application de la thèse traditionnelle, d'ailleurs à nouveau consacrée par elle le 17 février 1898 (5).

Huit jours après cependant, le 24 février 1898 (6), le Cour de Montpellier se mit résolument en contradiction avec une jurisprudence déjà séculaire, en proposant, spécialement en ce qui concerne la confiscation, une manière de voir tout à fait nouvelle. Ses motifs méritent d'être presque intégralement reproduits. « Attendu, dit-elle, qu'en matière de contributions indirectes, l'amende et la confiscation sont les peines ordinaires des contraventions ; que si, à raison de leur importance pécuniaire, elles participent du caractère des réparations civiles, soit au point de vue des considérations qui ont influé sur leur quotité, soit au point de vue du pouvoir illimité de transaction qui a été conféré à la Régie dans leur exécution, elles n'en sont pas moins et avant tout des pénalités, puisqu'elles ont reçu

(1) *Sirey et Pand.*, 1897. 1. 377 et la note de M. J.-A. Roux.

(2) *Sirey*, 1899. 1. 530.

(3) *Trescaze : Diction.* V° *Lois* n° 31.

(4) *V. Dall.*, 1889. 1. 827. *Sirey*, 1889. 1. 351. Livre I^{er}, p. 17.

(5) *Trescaze : Diction.* V° *Amendes* n° 2.

(6) *Journ. des contr. indir.*, 1900, p. 12.

des art. 9 et 11 du Code pénal la qualification de peines et que la loi, en même temps qu'elle réservait à l'Administration des contributions indirectes l'action répressive pour ces infractions spéciales, en a attribué la connaissance aux tribunaux de police correctionnelle.

« Attendu que le caractère pénal est incontestablement leur caractère dominant, quand on les considère comme moyens de répression des infractions aux lois fiscales ; qu'elles ne peuvent donc être prononcées que contre une personne reconnue personnellement coupable d'une infraction ou d'un délit et comme conséquence de cette déclaration de culpabilité ; qu'il s'ensuit que, si le contrevenant est décédé avant d'être définitivement condamné, l'action de la régie est éteinte et qu'elle ne peut rien demander devant la juridiction de répression contre ses représentants, ne pouvant faire proclamer l'existence du délit ni contre son auteur, que la mort a affranchi de la poursuite, ni contre ses héritiers, qui ne s'en sont pas rendus coupables : qu'il pourrait cependant, en ce qui concerne spécialement la confiscation, se présenter des cas où une condamnation pourrait être prononcée par voie principale et directe, nonobstant le décès du prévenu et contre ses représentants, comme s'il s'agissait de la saisie d'objets illicites et dont la détention serait elle-même prohibée.

«

« Attendu que la confiscation des boissons saisies ne peut pas être davantage prononcée contre eux (1) ; qu'il s'agit en effet de boissons ayant reçu une addition d'alcool et dont la loi pour cette raison prohibe la mise en vente, mais dont la détention n'est pas défendue et dont la simple possession n'a rien de délictueux

«

« Qu'il en résulte que les boissons saisies ne sont pas des choses prohibées et que leur confiscation ne pourrait être ordonnée qu'accessoirement à une condamnation principale.

« Attendu, enfin, que si la régie peut justifier qu'elle a subi un préjudice par suite de la contravention fiscale imputée à Soulié père, aucune loi ne lui interdit d'en pour-

(1) Les fils du contrevenant décédé.

suivre la réparation contre les héritiers de celui-ci par la voie civile, mais qu'elle n'est pas recevable à la demander à la juridiction correctionnelle, qui, dès l'extinction de l'action publique, est incompétente pour en connaître ».

Cette opinion constituait la contre-partie de celle présentée par la Cour de Paris les 10 janvier et 12 juin 1896 (1) : alors que ce dernier arrêt avait admis le principe de la réalité non seulement pour la confiscation, mais encore pour l'amende, et déduit cette conséquence que l'amende peut être prononcée contre les représentants à titre universel du délinquant, les juges de Montpellier refusaient de prononcer même la confiscation contre les héritiers du contrevenant, se bornant à la reconnaître réelle quand elle porte sur des objets prohibés. Mais, à la différence de la décision de Paris, celle de Montpellier fut soumise à l'appréciation de la Cour de Cassation, qui la cassa, le 16 décembre 1898 (2), dans sa disposition concernant la confiscation, par ce motif « que la confiscation de l'objet de fraude est prononcée, abstraction faite du propriétaire de l'objet saisi en contravention, aux termes des art. 34, § 2, 35 et 36 du décret du 1^{er} germinal an XIII ; que cette peine n'a rien de personnel ; qu'elle n'affecte que la boisson trouvée en délit ; qu'elle doit la suivre en quelques mains qu'elle se trouve ; qu'il suffit, pour qu'elle soit prononcée, que la contravention ait été commise « pour ou sur la chose même qui est assujettie à cette peine », et ce, non seulement si la chose est prohibée (art. 34, § 1^{er} du décret du 1^{er} germinal an XIII), mais, d'après l'art. 34, § 2, du même décret, si l'objet est saisi en contravention ».

Depuis lors, on ne vit pas se renouveler ces tentatives de réaction. Le 8 juillet 1899 (3), la Cour de Caen se décida conformément à la doctrine de la Cour de Cassation. La réalité et l'indivisibilité de la confiscation furent à nouveau proclamées le 6 juin 1900 (4) par la Cour d'Aix. La Chambre civile elle-même se rangea ouvertement à l'avis de la Chambre criminelle ; elle motiva ainsi son arrêt du 11

(1) V. Suprà, p. 24.

(2) *Sirey*, 1899. 1. 529. *Journ. des contr. indir.*, 1900, p. 23.

(3) *Dall.*, 1900. 2. 232. *Sirey*, 1900. 2. 72.

(4) *Bull. des contr. indir.*, 1900. 21.

juillet 1904 (1) : « Attendu que les amendes prononcées pour contraventions en matière de contributions indirectes ont principalement le caractère d'une réparation civile, à raison du préjudice causé au Trésor par une fraude commise pour le frustrer des droits qui lui étaient dûs ».

La Chambre criminelle décida encore, le 6 janvier 1905 (2), « que si la loi admet l'Administration des douanes à participer jusqu'à un certain point à l'exercice de l'action publique, c'est uniquement pour lui donner le moyen d'obtenir des condamnations qui doivent, dans l'intérêt public, réparer le dommage que la fraude a pu causer ; que tel est l'objet des confiscations et des amendes qu'il lui est permis de requérir ; mais que la peine d'emprisonnement, peine toute personnelle, reste exclusivement dans le domaine du ministère public ».

Le 5 août 1905 (3), la Cour de Montpellier, parlant des peines fiscales, employa l'expression « réparation » dans le dispositif de son arrêt.

La Chambre criminelle de la Cour de Cassation statua, toujours dans le sens traditionnel, le 10 novembre 1906 (4), malgré le vote de la loi du 6 août 1905, dont les articles 23 et 24 apportaient des modifications considérables à la législation des contributions indirectes (5).

« Attendu, en droit, dit-elle, que les amendes fiscales sont, d'après leur nature, moins une peine que la réparation du préjudice causé à l'Etat par la fraude ; qu'il suit de là que, lorsque plusieurs personnes sont poursuivies pour un fait unique constituant une seule contravention, une seule amende doit être prononcée contre tous, sauf à garantir par la solidarité le recouvrement de cette amende, conformément à l'article 37 de la loi du 1^{er} germinal an XIII ; que cette règle s'applique dans tous les cas, sans qu'il puisse être fait de distinction entre les auteurs principaux et les complices de la fraude. »

(1) *Recueil de jurisprudence de l'administration des Contributions indirectes*, annexe au *Journal des Contributions indirectes*, p. 266.

(2) *Bulletin des contributions indirectes* du 5 août 1905, n° 15. — *Recueil de jurisprudence de l'administration des Contributions indirectes*, annexe au *Journal des Contributions indirectes*, p. 271.

(3) *Bulletin des contributions indirectes* du 20 septembre 1905, n° 18.

(4) *Bull. des contr. indir.* du 20 janvier 1907, n° 2.

(5) V. Livre II, chapitre II, section III.

De même, la Cour d'appel de Rennes décida, le 20 novembre 1907 (1), « que si, aux termes de l'art. 23 de la loi du 6 août 1905, les tribunaux, en admettant les circonstances atténuantes en faveur des contrevenants, sont autorisés à les libérer de la confiscation, ils doivent de toute nécessité prononcer de ce chef spécial, contre lesdits contrevenants, une condamnation en paiement d'une somme dûment arbitrée, mais qui ne peut en aucun cas être inférieure aux droits fraudés, ladite somme tout à fait indépendante des condamnations prononcées à titre d'amendes ;

« Que le libellé du texte, sur ce point, est clair et précis ; qu'au surplus, les travaux préparatoires, tant de la loi du 6 août 1905 que de la loi du 29 mars 1897 (2), ne peuvent laisser aucun doute sur le sens et la portée de la règle édictée par le législateur ;

« Que c'est donc à tort que le jugement dont appel, en libérant Raison de la confiscation à raison de la bonne foi, a omis de prononcer de ce chef une condamnation en paiement ; qu'il échet de réparer cette omission ».

En résumé, on peut affirmer que jusqu'ici la jurisprudence n'a pas varié dans son interprétation. Si quelques décisions dissidentes ont parfois mis en doute la thèse traditionnelle, la Cour de Cassation, jouant son rôle régulateur, a fini par imposer sa manière de voir, qu'elle soutient encore aujourd'hui, en dépit des innovations profondes apportées par le législateur aux principes de la répression fiscale.

Nous allons étudier, au Livre II, le fondement juridique de la théorie jurisprudentielle en ce qui concerne spécialement la confiscation. Nous apprécierons la valeur des arguments qui ont présidé à sa formation et nous examinerons les motifs pour lesquels elle a survécu à l'abrogation d'une partie des textes anciens.



(1) *Bull. des contr. indir.* du 5 mars 1908, n° 5.

(2) V. Livre II, chapitre II, section III.

LIVRE II

Fondement juridique de la théorie jurisprudentielle.

Comment la jurisprudence a-t-elle été amenée à considérer que la confiscation, en matière de contributions indirectes, est plutôt réelle que personnelle et constitue moins une peine qu'une réparation civile ? Quel est le fondement juridique de la thèse qu'elle a constamment soutenue ? Telle est la question qui fera l'objet du présent Livre ; nous examinerons au Chapitre I^{er} les arguments présentés pour établir la réalité de cette pénalité fiscale ; le Chapitre II sera consacré à l'étude des motifs qui l'ont fait assimiler aux dommages-intérêts accordés à la partie civile (1).

Avant d'entrer dans le détail de l'argumentation jurisprudentielle, il convient d'indiquer brièvement la raison pour laquelle le système répressif mis entre les mains de l'Administration doit être un système d'exception : les contraventions en matière de contributions indirectes ne constituent pas en principe des délits *lato sensu*, mais des infractions d'une nature particulière, ainsi qu'il est dit dans les arrêts de la Cour de Paris des 10 janvier et 12 juin 1896 (2). En droit commun, la société poursuit les actes délictueux au nom d'un intérêt moral, en vue d'un « but qu'elle voudrait atteindre toujours : la correction,

(1) Bien que nous traitions spécialement de la confiscation, nous nous trouverons souvent amené à parler d'une manière générale des pénalités fiscales. La plupart des arguments s'appliquent aussi bien à l'amende qu'à la confiscation.

(2) *Sirey*, 1896. 2. 57. V. *Suprà*, p. 24.

c'est-à-dire l'amendement, l'amélioration, le relèvement, la guérison de ses membres malades » (1). Le fait incriminé n'a pas affecté le budget des recettes ; aussi, lorsqu'une peine pécuniaire est prononcée contre un délinquant, elle n'est qu'une « punition », au même titre que l'emprisonnement et si elle est attribuée au Trésor, ce n'est nullement pour compenser une perte, un préjudice qu'aurait subi ce dernier.

Il en est autrement en matière fiscale, où les contraventions ont généralement pour objectif un bénéfice à réaliser aux dépens de l'Etat : le défaut d'expédition, l'absence de déclaration sont ordinairement la conséquence de manœuvres dont l'impôt éludé est le prix. Aussi, lorsque l'administration des contributions indirectes poursuit une infraction de ce genre, se propose-t-elle avant tout et uniquement la réparation du préjudice « pécuniaire » causé à l'Etat.

C'est ce qui se trouve exposé dans l'arrêté du 27 thermidor an IV (2). « Considérant, dit le Directoire, qu'il ne paraît pas que le Code des délits et des peines, loi pénale alors en vigueur, puisse s'appliquer aux amendes et confiscations en matière de douanes ; que ce serait donner une grande extension à l'article 21 de ce Code que de considérer les contraventions aux droits sur les douanes comme des délits attentatoires aux lois qui ont pour objet le maintien de l'ordre social et de la tranquillité publique ; qu'admettre en principe qu'une amende, dès qu'elle excède la valeur de trois journées de travail, ne peut être prononcée que par les tribunaux correctionnels, ce serait vouloir aussi que ces tribunaux fussent seuls compétents pour prononcer les amendes encourues pour infractions aux lois sur l'enregistrement, le timbre et toutes les contributions directes et indirectes ; que, bien loin de là, ni l'art. 21 du Code des délits et des peines, indicatif des agents de police judiciaire, ni les art. 22 et 23 dans lesquels il est question de la surveillance de ces agents, ne font mention des employés des douanes, de l'enregistrement, du timbre, etc.... » Et, après avoir dit qu'aucun article du Code ne fait mention des lois

(1) *Bull. des Prisons*, 1883 *Journ. des contr. indir.*, 1891, p. 598.

(2) *Dall. Rép. V^e Douanes*, § 976.

sur les douanes, sur l'enregistrement, etc..., le Directoire ajoute : « Considérant que la législation sur les douanes n'est évidemment que politique et commerciale ; que les peines à prononcer contre les contrevenants en cette partie ne sont pas de la même nature que celles à prononcer contre les délinquants qui troublent l'ordre social et ne doivent être envisagées que comme des mesures propres à assurer la prépondérance du commerce et des manufactures nationales sur le commerce et les manufactures de l'étranger ».

C'est également l'opinion exprimée par M. Garraud (1), qui, indiquant les considérations auxquelles avait obéi la Cour de Cassation, explique que « les contraventions aux lois d'impôts n'étant punies qu'en raison du préjudice qu'elles causent au fisc et non à raison de leur immoralité intrinsèque, l'amende fiscale est prononcée bien plus pour réparer un dommage que pour punir un coupable. »

(1) *Précis de droit criminel*, p. 306, § 218.

CHAPITRE I^{ER}

§ Caractère réel de la confiscation fiscale.

Le décret du 1^{er} germinal an XIII, qu'on a appelé, en raison du nombre et de l'importance des dispositions qu'il renferme en matière de contributions indirectes, le « Code des droits réunis » (1), pose pour ainsi dire expressément le principe de la réalité de la confiscation fiscale, dans plusieurs de ses articles.

L'art. 34 décide : « Dans le cas où le procès-verbal portant saisie d'objets prohibés serait annulé pour vice de forme, la confiscation desdits objets sera néanmoins prononcée sans amende, sur les conclusions du poursuivant ou du procureur impérial.

« La confiscation des objets saisis en contravention sera également prononcée, nonobstant la nullité du procès-verbal, si la contravention se trouve, d'ailleurs, suffisamment constatée par l'instruction ».

Le premier aliéna concerne spécialement les objets prohibés ; la confiscation est alors une mesure de police destinée à retirer de la circulation des marchandises dont la détention elle-même est illicite, et il est logique qu'elle reste indépendante de la validité du procès-verbal. C'est le droit commun (2). Nous n'avons pas à nous y arrêter, pour les motifs indiqués à l'Introduction, p. 8 ; la confiscation est dans ce cas évidemment et forcément réelle.

Le deuxième aliéna prévoit l'existence d'une contravention commise pour ou sur des objets qui ne sont pas prohibés et il décide que la nullité du procès-verbal n'empêche

(1) V. *Dall. Rép. V^o Imp. indir.*, § 483.

(2) V. Garraud. *Précis de droit criminel*, p. 312, § 224. V. Loi du 5 juillet 1841 sur les brevets d'invention, art. 49. Loi du 23 juin 1857 sur les marques de fabrique, art. 14. Loi du 22 août 1791 sur les douanes, Titre X, art. 23. Loi du 9 brumaire an VI sur la garantie, art. 109. Décret du 1^{er} germinal an XIII sur la fabrication des poudres de guerre, art. 34 et 48.

pas la confiscation d'être prononcée, à la condition que l'instruction ait rendu certaine la perpétration du délit. Cette disposition est très significative. Par dérogation à l'art. 154 du Code d'instruction criminelle, les contraventions aux lois et décrets concernant les contributions indirectes ne peuvent être constatées que par des procès-verbaux, qui servent de base aux poursuites (1) ; tout autre mode de preuve est interdit. Lorsque le procès-verbal est nul, aucune poursuite ne peut donc être intentée : l'amende et l'emprisonnement ne peuvent être prononcés. Le deuxième alinéa du décret du 1^{er} germinal an XIII fait à la confiscation une place à part au milieu des peines fiscales : elle intervient justement dans un cas où le contrevenant échappe à toute répression personnelle ; ce n'est donc pas la personne qu'elle vise, mais directement l'objet lui-même.

Ce qui confirme cette interprétation, c'est que la confiscation est prononcée abstraction faite du propriétaire de l'objet saisi ; ce principe est édicté par les art. 36 et 38 du décret du 1^{er} germinal an XIII, qui sont rédigés de la manière suivante :

Art. 36 : « La confiscation des objets saisis pourra être poursuivie et prononcée contre les conducteurs, sans que la régie soit tenue de mettre en cause les propriétaires, quand bien même ils lui seraient indiqués ; sauf, si les propriétaires intervenaient, ou étaient appelés par ceux sur lesquels les saisies auraient été faites, à être statué, ainsi que de droit, sur leurs interventions ou réclamations. »

Art. 38 : « Les objets, soit saisis pour fraude ou contravention, soit confisqués, ne pourront être revendiqués par les propriétaires, ni le prix, qu'il soit consigné ou non, réclamé par aucun créancier, même privilégié, sauf leur recours contre les auteurs de la fraude. »

De ce que la confiscation est prononcée alors que le

(1) Décret du 1^{er} germinal an XIII, art. 20 à 25. Loi du 19 brumaire an VI, art. 102. V. Trescaze : *Cours du Contentieux*, t. 1, p. 198, § 212, p. 217, § 229. — Cass., 11 février 1820 ; 14 avril 1821. Trescaze, *Op. cit.*, t. 1, p. 267, § 229. — Cass., 28 avril 1853. Trescaze, *Op. cit.*, t. 1, p. 198, § 212. — Il existe deux exceptions à ce principe : 1^o en matière de tabacs (Cass., 25 juin 1835. Trescaze, *Op. cit.*, t. 1, p. 204, § 217) ; 2^o en matière de sels (loi du 1^{er} mai 1905). V. Hourcade. *Manuel encyclopédique des contr. indir. et des octrois*, p. 659. Trescaze, *Op. cit.*, p. 203, § 217.

contrevenant, en raison de la nullité du procès-verbal, n'est passible ni de poursuites, ni de condamnation, et alors que le propriétaire des marchandises est resté étranger à la fraude, il faut nécessairement conclure que cette pénalité frappe directement l'objet saisi en contravention et le suit en quelque main qu'il se trouve (1) ; des textes aussi précis ne permettent guère de douter de la « réalité » de la confiscation en matière de contributions indirectes.

C'est ce qu'a décidé de très bonne heure la Cour de Cassation ; ainsi qu'on l'a vu au Livre I^{er} (2), l'origine de cette jurisprudence remonte au 9 prairial an IX (3). Quelques rares arrêts dissidents (4) intervenus depuis n'ont pas modifié cette interprétation du décret du 1^{er} germinal an XIII.

(1) C'est le même principe que celui qui régit, en droit commun, la confiscation des objets prohibés.

(2) V. Livre I^{er}, p. 11.

(3) *Dall. Rép.* V^o *Douanes*, § 866, 3^o.

(4) Cass., Ch. civile, 9 décembre 1813. V. Livre I^{er}, p. 11. — Montpellier, 24 février 1898. V. Livre I^{er}, p. 27.

CHAPITRE II

Caractère de réparation civile de la confiscation fiscale.

Certains des textes qui avaient servi de base à la thèse jurisprudentielle ont été modifiés ou abrogés ; pour étudier le fondement juridique de l'idée de réparation civile, il est indispensable de reconstituer la législation telle qu'elle existait à l'origine, au moment où furent rendus les premiers arrêts de la Chambre criminelle. L'examen des lois et décrets qui régissaient alors la matière des contributions indirectes nous permettra de suivre l'argumentation de la Cour suprême : ce sera l'objet de la section I^{re} du présent chapitre. Nous rechercherons, dans la section II, les objections présentées par certains auteurs et quelques cours et tribunaux. Enfin, comme il importe de vérifier, si, comme l'a dit M. Roux (1), le législateur moderne paraît incliner vers le système soutenu par la doctrine, nous consacrerons la section III à l'étude des textes nouveaux qui peuvent influencer sur l'interprétation traditionnelle.

SECTION I^{re}

Arguments présentés en faveur de la théorie jurisprudentielle.

En disant qu'il résulte des art. 34, 36 et 38 du décret du 1^{er} germinal an XIII que la confiscation en matière de contributions indirectes a un caractère réel, nous n'avons pas tiré de ces textes toutes leurs conséquences ; il ne suffit pas de conclure à la réalité ; il faut aller plus loin et affirmer qu'il est difficile de considérer comme une peine véritable un procédé répressif, auquel on applique des règles

(1) *Sirey*, 1898. 2. 57. Note sous Paris, 10 janvier et 12 juin 1896.

qui constituent autant d'exceptions au droit commun. L'art. 34 précité prononce la confiscation, alors que le contrevenant échappe à toute poursuite et à toute condamnation personnelle ; la confiscation représente donc à elle seule une catégorie spéciale dans la classification des peines. Les art. 36 et 38 la prescrivent quand bien même le propriétaire de l'objet saisi serait resté absolument étranger à la fraude ; cette disposition est essentiellement dérogatoire au principe de la personnalité des peines, qui se trouve rappelé à l'art. 11 du Code pénal : « la confiscation spéciale, soit du corps du délit, quand la propriété en appartient au condamné, soit des choses produites par le délit, soit de celles qui ont servi ou qui ont été destinées à le commettre, sont des peines communes aux matières criminelles et correctionnelles ».

Par argument *a contrario*, on peut dire que la confiscation ne constitue pas une peine : 1° lorsque la propriété du corps du délit n'appartient pas au contrevenant, cas prévu par les art. 36 et 38 du décret du 1^{er} germinal an XIII ; 2° lorsque cette pénalité intervient contre un délinquant qui n'est pas condamné (1), cas prévu par l'art. 34 du même décret.

On en acquiert surtout la certitude, si l'on combine les hypothèses envisagées par les trois articles en question : supposons que des objets soient saisis entre les mains d'un contrevenant qui n'en est pas propriétaire et admettons, d'autre part, que le procès-verbal dressé par les agents de l'administration soit annulé, mais que l'existence de la fraude résulte suffisamment de l'instruction (art. 34, al. 2) ; le délinquant ne subira aucune condamnation et la confiscation sera prononcée au préjudice du propriétaire des marchandises, alors que celui-ci n'a été ni coauteur ni complice de la contravention : comment soutenir, dans ces conditions, que la confiscation est une peine ?

C'est dans un article voisin de ceux qui viennent d'être commentés que la jurisprudence trouva le véritable caractère des pénalités fiscales : l'art. 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII, ainsi conçu : « Les propriétaires des marchandises seront responsables du fait de leurs facteurs,

(1) V. Garraud. *Précis de droit criminel*, p. 312, § 224.

agents ou domestiques, en ce qui concerne les droits, confiscations, amendes et dépens ».

Pour préciser la nature de cette responsabilité, on rapprocha ce texte de l'art. 20 de la loi des 6-22 août 1791 sur les douanes, qui contient un mot de plus : « Les propriétaires de marchandises seront responsables civilement du fait de leurs facteurs, agents, serviteurs ou domestiques, en ce qui concerne les droits, confiscations, amendes et dépens ».

Ces deux textes ont donc pour effet de rendre le principe de l'art. 1384 du Code civil applicable aux pénalités fiscales. Or, à la base de notre système répressif se trouve la règle essentielle de la personnalité des peines : les dispositions de la loi pénale ne peuvent et ne doivent atteindre que les auteurs directs ou les complices des actes délictueux ; les père et mère, les maîtres et commettants ne sont jamais appelés à répondre pénalement des infractions commises par leurs enfants mineurs ou leurs domestiques et préposés, qui subissent personnellement les conséquences de leur faute, amende ou emprisonnement. Les seules conséquences dont ils soient responsables sont les conséquences purement civiles, c'est-à-dire les restitutions, les dommages-intérêts, les frais dus à la partie lésée.

Par conséquent, lorsqu'on trouve dans une disposition spéciale une condamnation, pour laquelle est édicté le principe d'une responsabilité analogue à celle portée dans l'art. 1384 du Code civil, il faut en conclure qu'on est beaucoup moins en présence d'une mesure répressive que d'un procédé d'indemnisation du préjudice causé à la victime de la faute commise. La jurisprudence a immédiatement fait cette assimilation entre les pénalités fiscales et les réparations civiles ; c'est ainsi que la Cour de Douai rendit, le 31 août 1832 (1), un arrêt qui décidait « que l'amende, en matière de douanes, n'est point une peine, mais qu'elle est, de même que les frais, une réparation civile ; que l'action, dès lors, dirigée contre le maître, en tant que responsable du délit de fraude commis par son domestique, ressort, par sa nature, des tribunaux civils ; que ce n'est que par exception, et comme accessoire à la contestation sur le fait

(1) *Dall. Rép. V° Douanes*, § 1002 et la note.

principal constitutif du délit, qu'elle peut être portée devant les juges correctionnels ; qu'il suit de là que, si l'action civile n'a point été jointe à l'instance correctionnelle, cette première conserve son caractère et reste, comme principale, dans l'attribution des tribunaux civils ». La Cour de Cassation jugea dans le même sens, le 9 mai 1879 (1).

La rédaction même de la loi du 28 août 1816 impose cette interprétation ; l'art. 56, Titre V de cette loi, après avoir réglé comment doivent être poursuivis, jugés et punis les délits de contrebande prévus par les deux articles précédents, ajoute qu'il sera en même temps statué sur les condamnations civiles en résultant, telles que confiscation, amende et dommages-intérêts. Cet article a été, il est vrai, abrogé par l'art. 38 de la loi du 21 avril 1818 ; mais cette abrogation portait non pas sur la disposition qui déterminait le caractère des pénalités fiscales, mais sur celle qui donnait compétence, pour juger les délits en matière de douanes, aux Cours prévôtales ; le législateur de 1818 n'a nullement eu en vue de modifier la nature des amendes et confiscations prononcées pour contraventions aux lois sur les contributions indirectes, mais simplement de compléter une réforme commencée en 1816 (2). Les décrets de 1810, de Napoléon, en instituant des cours spéciales pour juger les crimes et délits de contrebande, avaient chargé ces cours, et particulièrement les prévôts, d'exercer les poursuites nécessaires contre les fraudeurs, les assureurs et leurs complices. Les Cours prévôtales ayant été successivement supprimées par décret du 26 avril 1814, puis rétablies par la loi du 20 octobre 1815 et enfin définitivement supprimées, la loi du 28 avril 1816, sous quelques rapports, et celle du 21 avril 1818 par des dispositions absolues, ont reporté aux tribunaux correctionnels les attributions des Cours prévôtales et ont chargé expressément les procureurs du roi, comme substitués aux prévôts, d'exercer toutes poursuites contre les délinquants. C'est ce qui a fait dire à M. Dalloz (3) que, pour trouver la véritable solution de la question, il

(1) Aff. Mariani. *Dall.*, 1883. 1. 183.

(2) V. Garraud. *Traité du droit pénal français*, 2^e édit., t. II, n^o 445, p. 234.

(3) *Rép. V^o Douanes*, § 976.

fallait s'arrêter à un ordre d'idées et de principes plutôt **administratif et politique que judiciaire.**

Plusieurs arrêts de la Cour de Cassation ont adopté dans leurs motifs cet argument de l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816 ; citons ceux du 5 septembre 1828 (1), du 13 mars 1844 (2), du 30 novembre 1869 (3). Cette dernière décision tire encore argument des articles 41 et 42 de la même loi. « Attendu, dit-elle, que la nature particulière de l'amende en matière de douanes ressort encore de l'économie de la loi du 26 avril 1816 ; que cette loi, en effet, quand elle s'occupe de la répression de la contrebande, n'édicte comme peine proprement dite que l'emprisonnement, dont elle fait une disposition particulière dans l'art. 42 ; que, quant à l'amende, elle ne la réunit pas à l'emprisonnement, comme dans les lois pénales ordinaires (4) ; qu'elle dispose à son égard dans l'art. 41, en réglant, en même temps que l'amende elle-même, la confiscation et la saisie des moyens de transport, voulant qu'en outre de cette confiscation les tribunaux prononcent encore une amende qui ne peut être moindre de cinq cents francs, mais qui, lorsque la marchandise frauduleusement introduite dépassera cette somme, sera égale à la valeur de cette marchandise elle-même : proportionnalité qui démontre bien que l'amende, en ce cas, est moins une peine que la réparation d'un dommage, qui devient plus ou moins considérable, suivant que les objets introduits ont une valeur plus ou moins élevée ».

Dans le Code pénal, en effet, on ne trouve aucune disposition de ce genre : les amendes sont édictées une fois pour toutes, pour chaque catégorie d'infractions, par le législateur, qui a seulement permis aux tribunaux de les faire varier entre un minimum et un maximum, qui ne peuvent jamais être dépassés, quelle que soit l'importance du préjudice causé. Ce qui doit être proportionné au dommage subi, c'est l'indemnité allouée à la victime, conformément au principe de l'art. 1382 du Code civil. C'est donc à juste

(1) *Dall. Rép. V^e Douanes*, § 1008, 2^e.

(2) *Sirey*, 1844. 1. 366. *Pand.*, 1844. 1. 448. *Dall.*, 1844. 1. 488. *Ann. des contr. indir.*, 43. 45, 416. *Mém. du Contentieux*, t. 17, p. 51. *Tresc. chr.*, 1884. 2. 258.

(3) *Dalloz*, 1870. 1. 30.

(4) Nous ne nous arrêterons pas à cet argument ; il suffit que nous l'ayons signalé en reproduisant cette partie de l'arrêt.

titre que l'on considère comme une réparation civile toute condamnation appelée, par les textes la concernant, à varier proportionnellement au préjudice causé par l'infraction. L'observation faite par la Cour de Cassation le 30 novembre 1869 est donc parfaitement logique et juridique : en matière fiscale, l'amende, n'étant pas fixée une fois pour toutes quant à son maximum, qui peut, dans certains cas, atteindre un chiffre considérable, puisqu'il doit être égal à la valeur de la marchandise frauduleusement introduite, constitue non une peine, mais une indemnité.

Quant à leur minimum, au contraire, les pénalités prononcées pour infractions aux lois concernant les contributions indirectes étaient fixes (1) et justement cette circonstance qu'elles n'étaient pas susceptibles de réduction autorisait le même raisonnement qui vient d'être fait au paragraphe précédent. « Les juges ne pourront, à peine d'en répondre en leur propre et privé nom, disait l'art. 39 du décret du 1^{er} germinal an XIII, modérer les confiscations et amendes, ni en ordonner l'emploi au préjudice de la régie. » Cette disposition formait la contre-partie de l'art. 41 que nous venons de commenter ; elle était comme lui, mais en sens inverse, une dérogation aux principes du droit pénal.

L'article 463 (et l'article 483) du Code pénal porte dans son alinéa 9 : « Dans tous les cas où la peine de l'emprisonnement et celle de l'amende sont prononcées par le Code pénal, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux correctionnels sont autorisés, même en cas de récidive, à réduire l'emprisonnement même au-dessous de six jours et l'amende même au-dessous de seize francs ; ils pourront aussi prononcer séparément l'une ou l'autre de ces peines, et même substituer l'amende à l'emprisonnement, sans qu'en aucun cas elle puisse être au-dessous des peines de simple police. » Les juges n'ont même pas à s'expliquer sur la nature des circonstances qui motivent, selon eux, un abaissement de la peine ; ils possèdent, en définitive, un pouvoir très large d'appréciation, puisque, outre la marge où ils statuent librement entre un maximum et un mini-

(1) Avant les lois récentes relatives aux circonstances atténuantes. V. *infra*, section III.

mum, ils peuvent, par le mécanisme de l'art. 463, supprimer une des deux peines, quand l'amende et l'emprisonnement sont simultanément encourus, et réduire la peine unique aux proportions de celle de simple police. La matière des contributions indirectes était donc tout à fait exceptionnelle : l'amende n'était susceptible d'aucune modération ; d'autre part, cette pénalité étant généralement prononcée en même temps que la confiscation, toute substitution de l'une à l'autre était formellement interdite. En ce qui concerne spécialement la confiscation, il ne faudrait pas croire que l'art. 39 du décret du 1^{er} germinal an XIII contenait une superfétation, l'art. 463, al. 9, du Code pénal ne visant que les peines d'amende et d'emprisonnement, et laissant de côté les peines complémentaires, qui doivent être, au moins en principe, intégralement subies (1) ; en effet, la confiscation fiscale ne s'exécute pas toujours en nature ; dans la plupart des cas, le contrevenant verse une somme d'argent représentant la valeur de l'objet saisi (2) ; en l'absence d'une prohibition spéciale, les tribunaux auraient pu être tentés de réduire le montant de cette somme. L'art. 39 précité exprimait donc une idée qui avait besoin d'être dite.

C'était un argument de plus pour considérer les peines fiscales comme des réparations civiles : s'il s'était agi de peines proprement dites, c'est-à-dire de mesures purement répressives, il n'y aurait eu aucune raison de refuser de tenir compte au délinquant des circonstances qui auraient pu diminuer sa culpabilité : sa bonne foi, par exemple. Dès l'instant que toute considération de cette nature devait être écartée, il fallait dire que les amendes et confiscations en matière de contributions indirectes se trouvaient soumises au principe de l'art. 1382 du Code civil, qui oblige chacun à répondre des conséquences de sa faute, sans que les tribunaux, chargés d'indemniser la victime du préjudice par elle souffert, aient à se demander si l'auteur du dommage

(1) Toutefois la jurisprudence considère que l'art. 463 du Code pénal donne implicitement aux tribunaux la faculté de supprimer les peines complémentaires incompatibles avec les peines de simple police, puisqu'il permet d'abaisser la peine principale jusqu'au minimum des peines de simple police. Mais la confiscation, qui est commune aux matières criminelles, correctionnelles et de simple police, doit toujours être prononcée. V. Garraud, *Précis de droit criminel*, p. 345, § 248.

(2) V. Livre III.

était ou non animé de mauvaises intentions, s'il avait précédemment subi d'autres condamnations, si les renseignements fournis sur lui sont bons ou mauvais. Cette fixité, au point de vue du minimum des pénalités prononcées en matière fiscale, devait donc nécessairement les faire assimiler aux indemnités accordées à la partie civile.

D'une manière générale, l'administration des contributions indirectes se comporte-t-elle donc comme une partie civile ? Il existe certes une analogie frappante entre la situation de la régie qui réclame contre les fraudeurs les amendes et confiscations portées par la loi et celle des personnes qui, lésées par le fait d'un tiers, demandent contre ce dernier une condamnation réparant la perte qu'elles ont subie.

Ainsi, l'art. 23 de l'arrêté du 5 germinal an XII (1) dispose : « Les transactions sur procès seront définitives :

« 1° avec l'approbation du directeur du département, lorsque, sur les procès-verbaux de contravention et saisie, les condamnations de confiscations et amendes à obtenir ne s'élèveront pas à plus de 500 francs ;

« 2° avec l'approbation du directeur général, lorsque les dites condamnations s'élèveront de 500 à 3,000 francs ;

« 3° avec l'approbation du ministre des finances dans les autres cas. »

Cette faculté de transaction (2) est, en matière pénale, rigoureusement refusée au ministère public ; comme le dit M. Garraud (3), « l'action publique n'appartient pas, comme le dit l'art. 1^{er} du Code d'instruction criminelle, aux fonctionnaires à qui elle est confiée par la loi. La société seule ayant le droit de punir, c'est à la société seule qu'appartient l'action qui a pour objet la punition du coupable. La société en délègue seulement l'exercice à des fonctionnaires ou à certaines administrations publiques, qui la représentent à ce point de vue, et notamment, en règle générale, à un corps judiciaire, institué dans ce but, et désigné collectivement

(1) Ce texte a été modifié par le décret du 1^{er} novembre 1895 et par l'art. 11 de la loi du 22 avril 1905, qui a étendu le droit de transaction de l'administration aux contraventions en matière de garantie.

(2) V. Arrêté du 14 fructidor an X. Ordonnance du 3 janvier 1821 ; art. 10. Cass., 26 mars 1830 ; 5 octobre 1832.

(3) *Précis de droit criminel*, p. 487, n° 356.

sous le nom de ministère public. De ce principe découlent diverses conséquences ; elles se ramènent toutes à cette idée, que les fonctionnaires du ministère public n'ont pas la faculté de disposer de l'action publique, soit avant de l'avoir intentée, soit après l'avoir mise en mouvement. Seule, la société peut renoncer à l'action publique : elle exerce ce droit en accordant une amnistie, ou en édictant, dans les lois de prescription, qu'après un certain temps le **délit** ne pourra plus être poursuivi.

« En pratique, les corollaires à tirer de ce principe se ramènent à trois : 1° le ministère public, à la différence des parties lésées (Code civil, art. 2046 — Code d'instruction criminelle, art. 4), n'a pas le droit de transiger ni avant ni après les poursuites commencées, et moins encore après la condamnation prononcée, c'est-à-dire qu'il n'a pas le droit de convenir avec le délinquant qu'il ne le poursuivra pas si celui-ci exécute certaines prestations, s'il indemnise sa victime, par exemple, s'il fait une aumône, etc... 2° . . . »

Ce qui est ainsi interdit au ministère public, exerçant l'action publique et requérant l'application d'une peine au nom de la justice sociale, est permis à la partie civile qui, agissant au nom de ses intérêts privés, peut transiger soit avant, soit après la condamnation prononcée. Bien entendu, en règle générale, la transaction de la partie civile ne porte que sur l'indemnité destinée à réparer le dommage : elle n'arrête nullement les poursuites pénales.

Il existe cependant des exceptions à ce principe : il y a des délits dont la poursuite n'est possible que sur une plainte de la partie lésée ; il y en a d'autres, plus rares, il est vrai, dont la poursuite cesse devant le retrait de cette plainte (1). Le droit de transaction des administrations publiques élargit simplement ces exceptions et en augmente le nombre. La régie peut accepter une transaction soit avant, soit après la décision de la juridiction saisie de l'affaire. Toutefois, lorsqu'un jugement définitif a été rendu, l'administration ne peut renoncer qu'au recouvrement total ou partiel des condamnations pécuniaires : le chef de l'Etat a seul le droit, par voie de grâce, de réduire la peine d'em-

(1) Citons par exemple : l'adultère (Code pénal, art. 336 et 337, al. 2).

prisonnement, ou d'en faire la remise complète au condamné. La régie joue bien le rôle d'une partie civile qui réclame des dommages-intérêts en réparation d'un préjudice qu'elle a subi et non celui du ministère public qui requiert une peine contre un coupable.

Aussi, a-t-on laissé à l'Administration des contributions indirectes l'initiative des poursuites : les art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII, 23 de l'arrêté du 5 germinal suivant, 10 de l'ordonnance du 3 janvier 1821 et différentes dispositions du décret du 1^{er} germinal an XIII ont donné à la régie le droit exclusif de poursuivre devant le tribunal correctionnel les amendes et confiscations pour fraudes et contraventions (1).

Les articles 23 de l'arrêté du 5 germinal an XIII et 10 de l'ordonnance du 3 janvier 1821 lui accordent, nous venons de le voir, la faculté de transiger sur les peines pécuniaires ; or, le droit de transaction a pour corollaire le droit d'exercer l'action : il est, en effet, logique et nécessaire que l'administration, qui peut empêcher l'application d'une peine, possède le moyen de l'exiger.

Les art. 23 et 28 du décret du 1^{er} germinal an XIII confirment ce raisonnement en déclarant que les agents de la régie verbaliseront et assigneront le prévenu. D'autre part, les art. 31, 34 et 36 du même décret qualifient à plusieurs reprises l'administration de partie poursuivante.

Par conséquent, sauf le cas où la contravention est passible de l'emprisonnement et quelques autres cas exceptionnels (2), l'initiative des poursuites appartient à l'administration, par délégation légale, à l'exclusion du procureur de la République.

Cette opinion, combattue par Faustin-Hélie (3), a toujours été soutenue par la Cour de Cassation, et elle est aujourd'hui d'autant plus admise que l'art. 15 de la loi du 21 juin 1873 lui a donné une force nouvelle (4).

(1) L'article 42 de la loi du 21 juin 1873 a bien reporté au ministère public l'initiative des poursuites pour certaines contraventions fiscales ; mais nous verrons à la section III du présent chapitre ce qu'il faut penser de cette substitution.

(2) Par exemple en matière de garantie. Loi du 17 brumaire an VI, art. 102.

(3) *Traité de l'Instruction criminelle*, t. 1^{er}, p. 503.

(4) V. même Chapitre, section III.

L'initiative laissée à la régie imprime à l'instance le caractère dominant d'intérêt civil et privé. Les poursuites ont lieu à la requête du directeur général de l'administration des contributions indirectes, représentée par son directeur de département ; elles ne sont pas intentées au nom de la société, comme celles qui, dirigées par le ministère public, aboutissent à la prononciation d'une peine. Cette différence est très significative ; une peine proprement dite ne peut intervenir, conformément aux principes généraux du droit criminel, qu'au nom de la société, qui seule possède le droit de punir. Toute condamnation qui n'a pas été requise par le ministère public n'est donc pas une véritable peine. Ce qui le prouve bien dans la matière qui nous occupe, c'est l'opposition qui existe entre les règles suivies pour l'emprisonnement, d'une part, et l'amende et la confiscation, d'autre part : l'emprisonnement, quand il est encouru, ne peut jamais être prononcé qu'à la requête du procureur de la République ; par contre, la poursuite des amendes et confiscations appartient exclusivement, ainsi que nous venons de le voir, à l'administration. Remarquons également que les contraventions passibles de l'emprisonnement sont celles qui, par leur nature et leur gravité exceptionnelles, intéressent l'ordre social. Les autres ne constituent, comme nous l'avons exposé *suprà*, p. 33, que des délits civils préjudiciables à de seuls intérêts privés, ceux de la régie, personne morale. Que faut-il conclure de ces divers rapprochements ? Que l'administration des contributions indirectes a l'initiative d'une action qui n'est pas l'action publique proprement dite, puisqu'en premier lieu elle n'est pas intentée au nom de la société et que d'ailleurs le ministère public intervient dans certains cas justement pour exercer l'action publique ; qu'elle réclame, dans l'instance, non l'application d'une peine, mais des condamnations pécuniaires essentiellement dérogatoires à la notion d'une peine ; qu'elle est en réalité une partie civile qui, agissant dans son intérêt privé, demande des dommages-intérêts qu'elle fera entrer dans son patrimoine pour réparer le préjudice que lui a causé le fait d'un tiers.

Ce qui le prouvait bien, c'est l'article 240 de la loi du 28 avril 1816, ainsi conçu : « Les employés n'auront aucun

droit au partage du produit net des amendes et confiscations ; un tiers de ce produit appartiendra à la Caisse des retraites, les deux autres tiers feront partie des recettes ordinaires de la régie ; le tout conformément aux dispositions de l'art. 137 de la loi du 8 décembre 1814 sur les boissons.

« Néanmoins, les employés saisissants auront droit au partage du produit net des amendes et confiscations prononcées par suite de fraudes et contraventions relatives aux octrois, aux tabacs et aux cartes.

« A Paris et dans les villes où l'abonnement général autorisé par l'art. 73 sera consenti, les communes disposeront, relativement aux saisies faites aux entrées par les préposés de l'octroi, du tiers affecté ci-dessus à la Caisse des retraites de la régie (1). »

Cette attribution du produit des amendes et des confiscations en matière de contributions indirectes était absolument dérogatoire au droit commun. En ce qui concerne les amendes, leur répartition a été unifiée par l'art. 11 de la loi des 26 et 27 décembre 1890 : les décimes additionnels vont à l'Etat ; le principal reste à l'Etat jusqu'à concurrence de 20 % ; le surplus tombe dans le fonds commun. Ce fonds commun sert d'abord à payer certaines valeurs énumérées dans le même article, et ce qui en reste est attribué, par la loi de finances du 28 avril 1893, un quart aux enfants assistés, les trois quarts aux communes. Le même texte attribue les confiscations à l'Etat, sauf les cas où des textes spéciaux en font bénéficier, soit un établissement public, comme un hospice (2), soit même la partie

(1) Cet article, modifié par l'art. 126 de la loi du 25 mars 1817, se trouve abrogé par le décret du 22 avril 1898, rendu en exécution de la loi de finances du 26 juillet 1893, lequel, en décidant (art. 1^{er}) que « les employés des Contributions indirectes seront admis au partage des amendes et confiscations, quelle que soit la nature de l'infraction réprimée », a réglé d'une manière générale les prélèvements à faire sur le produit des amendes, ainsi que le mode de répartition. Plus récemment, la loi du 31 décembre 1907 (*Journ. des contr. indir.*, 1908, p. 2) a attribué au Trésor (art. 40) la part des agents.

(2) Par exemple, le gibier saisi en contravention à la loi sur la police de la chasse doit être immédiatement livré à l'établissement de bienfaisance le plus voisin (loi du 3 mai 1844, art. 3). De même, en cas de corruption de fonctionnaire public, l'art. 480 du Code pénal prononce la confiscation des choses données par le corrupteur au profit des hospices des lieux où la corruption aura été commise.

lésée par l'infraction (1) ; nous ne parlons pas du cas où il s'agit d'objets prohibés, lesquels doivent être détruits dans l'intérêt de la morale, de la sûreté ou de la santé publique.

Ainsi, en droit commun, la personne lésée ne figure jamais dans la répartition des amendes ; il en est de même de la confiscation, exception faite pour les cas où cette pénalité est formellement considérée par le législateur comme une réparation civile, c'est-à-dire pour les cas prévus par les art. 419 du Code pénal et 49 de la loi du 5 juillet 1844, lesquels sont, en effet, rédigés de manière fort significative :

Art. 429 du Code pénal : « Dans les cas prévus par les quatre articles précédents, le produit des confiscations, ou les recettes confisquées, seront remis au propriétaire, pour l'indemniser d'autant du préjudice qu'il aura souffert ; le surplus de son indemnité, ou l'entière indemnité, s'il n'y a eu ni vente d'objets confisqués, ni saisie de recettes, sera réglé par les voies ordinaires. »

Art. 49 de la loi du 5 juillet 1844 : « La confiscation des objets reconnus contrefaits, et, le cas échéant, celles des instruments ou ustensiles destinés spécialement à leur fabrication, seront, même en cas d'acquittalment, prononcées contre le contrefacteur, le recéleur, l'introducteur ou le débitant. Les objets confisqués seront remis au propriétaire du brevet, sans préjudice de plus amples dommages-intérêts et de l'affiche du jugement, s'il y a lieu. »

Sans entrer dans le détail de la répartition des amendes et confiscations prononcées en matière de contraventions aux lois sur les contributions indirectes, nous observons de suite que la loi du 28 avril 1816 en prescrivait l'attribution à l'administration ou à ses agents, ce qui prouve que c'est bien au nom de ses intérêts privés qu'agit la régie ; après avoir dit qu'un tiers du produit net des pénalités appartiendra à la Caisse des retraites, le texte précité ajoutait : « Les deux autres tiers feront partie des recettes ordinaires de la régie ». Cette dernière se comporte, par conséquent, exac-

(1) Par exemple, en cas de contrefaçon artistique et littéraire (Code pénal, art. 429), ou de contrefaçon industrielle (loi du 5 juillet 1844, art. 49).

tement comme une partie civile, qui, lésée par une infraction, fait entrer dans son patrimoine la somme qui lui est allouée par le tribunal comme représentant la compensation de la perte subie par elle (1).

Il résulte de tout ce qui précède que l'administration des contributions indirectes, en réclamant devant les tribunaux les amendes et confiscations encourues pour contraventions aux lois la concernant, demande, non pas la punition d'un coupable, mais la réparation d'un préjudice à elle causé. Au moment où a pris naissance la thèse jurisprudentielle, les confiscations prononcées en matière fiscale constituaient donc bien des réparations civiles, parce que les art. 34, 36 et 38 du décret du 1^{er} germinal an XIII les édictaient, abstraction faite de toute condamnation et abstraction faite du propriétaire de l'objet confisqué. Elles constituaient des réparations civiles, parce qu'elles donnaient lieu à l'application des principes de la responsabilité civile (art. 35 du même décret). Elles l'étaient encore parce que l'art. 56, titre V de la loi du 28 avril 1816 les rangeait formellement dans la catégorie des condamnations civiles et parce que les art. 41 et 42 de la même loi faisaient de l'amende et de la confiscation des peines bien distinctes de l'emprisonnement qui, à la différence des deux premières pénalités, ne pouvait être requis qu'au nom de la société par son représentant, le ministère public. Ajoutons à cela que leur maximum était illimité (art. 41 de la loi du 28 avril 1816) et devait seulement être proportionné à la valeur des objets frauduleusement introduits, tandis que le minimum était invariable, et ne pouvait être modéré par l'admission de circonstances atténuantes. Enfin, la possibilité des transactions, l'initiative des poursuites, accordées à l'administration, la répartition du produit des amendes et confiscations attribuaient à celles-ci tous les caractères des dommages-intérêts réclamés par la partie civile.

En matière fiscale, on peut dire que la confiscation se présentait avec les mêmes caractères que celle qui est

(1) Cela est tellement vrai que c'est le seul moyen d'expliquer le sens de la dernière phrase de l'article 39 du décret du 1^{er} germinal an XIII : « Les juges ne pourront, à peine d'en répondre en leur propre et privé nom, modérer les confiscations et amendes, ni en ordonner l'emploi au préjudice de la régie ».

éditée par l'art. 429 du Code pénal précité, en matière de contrefaçon artistique et littéraire, et par l'art. 49 de la loi du 5 juillet 1844, également précité, en matière de contrefaçon industrielle ; elle était destinée à tenir lieu d'indemnité, comme dans ces deux textes, où il est dit expressément que les objets ou les recettes confisqués seront remis au propriétaire « pour l'indemniser d'autant du préjudice qu'il aura souffert » ; que le « surplus de l'indemnité » sera réglé par les voies ordinaires (art. 429 du Code pénal) ; que la confiscation sera prononcée « même en cas d'acquittement », sans préjudice de « plus amples dommages-intérêts, s'il y a lieu ».

S'il est vrai que le législateur ne s'en était pas formellement expliqué en ce qui concerne la confiscation prévue par les lois sur les contributions indirectes, il était permis, interprétant sa pensée, de faire cette assimilation, en présence de textes créant une si profonde analogie entre la matière fiscale et la matière des contrefaçons artistiques, littéraires ou industrielles.

SECTION II

Objections présentées contre la théorie jurisprudentielle.

Tous les arguments présentés en faveur de la théorie jurisprudentielle ont été discutés et contestés. Que faut-il penser des objections proposées ? Telle est la question qui fait l'objet de la présente section, dans laquelle nous suivrons, pour plus de commodité, l'ordre adopté dans la précédente : la discussion constituera pour chaque argument un paragraphe séparé.

Argument tiré des art. 34, 36 et 38 du décret du 1^{er} germinal, an XIII. — Cet argument a été pour la première fois contesté par M. Roux, dans une note insérée au *Recueil de Sirey*, 1899. I. 529, sous un arrêt de la Cour de Cassation, en date du 16 décembre 1898, qui avait décidé que les amendes fiscales constituent plutôt des peines que des indemnités. Voici comment s'exprime cet auteur :

« La jurisprudence a à rechercher si, en dehors de l'amende, le principe nouveau n'exerce pas une certaine

influence sur la confiscation. On admettait généralement jusqu'à présent que la confiscation en matière fiscale avait un caractère réel, affectant la contravention elle-même, et pouvait être poursuivie même contre les héritiers du contrevenant. (V. Cass., 9 prairial an IX ; 9 déc. 1813. — Besançon, 21 déc. 1854. *Sir.*, 55. 2. 181. — Dijon, 3 mai 1871. *Sir.*, 71. 2. 239. *Pand.*, 71. 302. — Cass., 23 juin 1894. *Bull. crim.*, n° 166. — Paris, 10 janv. 1896, avec la note de M. Roux. *Sir. et Pand.*, 98. 2. 57. Garraud, *Pr. théor. et prat. du droit pénal franç.*, 2^e édit., p. 258, n° 455). C'est la solution que porte encore l'arrêt actuel, cassant sur ce point l'arrêt contraire de la Cour de Montpellier. Mais est-ce parfaitement juste ? Sans prétendre prendre parti sur cette difficulté, il convient seulement de montrer que la solution, à laquelle s'était attachée la jurisprudence, n'allait pas sans soulever certaines objections et que la reconnaissance du caractère principalement pénal de l'amende fiscale prête à ces dernières une force nouvelle.

« Le caractère réel de la confiscation a été appuyé sur les articles 34, § 2, et 36 du décret du 1^{er} germinal an XIII, qui autorisent cette mesure à l'encontre de ceux qui ne sont pas propriétaires. Or, l'art. 11 du Code pénal ne déclare peine la confiscation du corps du délit que si la propriété en appartient au condamné ; ce qui est l'application du principe de la personnalité des peines. C'est sur le caractère réel de la confiscation que se fonde l'arrêt actuel : « Attendu, dit-il, que la confiscation de l'objet de fraude est prononcée, abstraction faite du propriétaire de l'objet saisi en contravention, aux termes des art. 34, § 2, 35 et 36 du décret du 1^{er} germinal an XIII ; que cette peine n'a rien de personnel ; qu'elle n'affecte que la boisson trouvée en délit ; qu'elle doit la suivre en quelque main qu'elle se trouve ; qu'il suffit, pour qu'elle soit prononcée, que la contravention ait été commise « pour ou sur la chose même qui est assujettie à cette peine », et ce, non seulement si la chose est prohibée (art. 34, § 1^{er} du décret du 1^{er} germinal an XIII), mais, d'après l'art. 34, § 2 du même décret, si l'objet est saisi en contravention ». Mais, si l'on veut bien se reporter aux textes indiqués du décret de l'an XIII, on n'y verra pas tant de choses. On y verra seulement ceci : d'abord que la confis-

cation peut être prononcée nonobstant la nullité du procès-verbal, si la contravention se trouve suffisamment constatée par l'instruction (art. 34, § 2) ; ensuite, que la confiscation des objets saisis peut être prononcée contre les conducteurs, sans que la régie soit tenue de mettre en cause les propriétaires (art. 36). Or, ces deux dispositions (la formule même de leur rédaction le prouve) sont des mesures exorbitantes et exceptionnelles. Mais exorbitantes et exceptionnelles à quoi ? Si l'on observe l'insistance mise par l'art. 36 à déclarer inutile la mise en cause des propriétaires et l'exigence de l'art. 34 à imposer la preuve de la contravention, il semble naturel de répondre : exorbitantes et exceptionnelles à la notion d'une peine. Mais le principe de la personnalité de la peine a-t-il donc toujours été si exactement suivi en matière de contributions indirectes, pour qu'on soit autrement surpris d'y voir apporter une dérogation pour la confiscation fiscale ? Ce serait oublier toutes les difficultés que soulève l'interprétation d'un texte voisin des deux précédents, de l'art. 35 du même décret, portant que les amendes sont prononcées contre les propriétaires du chef de leurs facteurs, agents ou domestiques. Et, si le principe de la personnalité des peines a été ainsi abandonné par ce texte pour les amendes, sans que celles-ci aient perdu le caractère de peine, comme vient de le décider l'arrêt actuel, pourquoi n'en serait-il pas de même pour la confiscation ? Les objections anciennes prennent, on le voit donc, une force nouvelle dans l'arrêt actuel ».

Nous nous rallierions peut-être à l'opinion de M. Roux, si, d'une part, le caractère principalement pénal de l'amende fiscale était reconnu et si, d'autre part, il existait, concernant cette pénalité, des textes faisant échec au principe de la personnalité des peines. Cependant, même dans ce cas, nous aurions encore à objecter que la confiscation ne fait pas forcément cause commune avec l'amende ; les dérogations peuvent être plus ou moins graves et avoir, suivant leur importance, des effets différents ; elles pourraient n'être que superficielles en ce qui concerne l'amende, tandis qu'elles sont essentielles et primordiales au point de vue de la confiscation. Rappelons seulement l'hypothèse prévue *suprà* p. 39, où la confiscation est prononcée au préjudice

d'un propriétaire demeuré étranger à la fraude, alors d'autre part que la nullité du procès-verbal interdit au tribunal de faire intervenir contre l'auteur direct de la contravention la moindre condamnation (combinaison des art. 34, 36 et 38 du décret du 1^{er} germinal an XIII) ; il y a là une disposition à ce point dérogatoire et exorbitante à la notion d'une peine qu'il est permis de conclure que la confiscation fiscale reste complètement en dehors du système répressif. Alors même qu'une exception d'un autre ordre serait apportée en matière d'amende au principe de la personnalité, elle n'aurait pas le caractère de gravité de celle qui régit la confiscation et pourrait très bien n'avoir pas pour conséquence nécessaire l'exclusion de l'amende fiscale de la catégorie des peines.

Mais il n'existe aucun texte en ce sens ; pas même l'art. 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII, invoqué par M. Roux. Nous nous réservons, dans le paragraphe suivant, de rechercher si cet article qui rend les propriétaires responsables du fait de leurs facteurs, agents ou domestiques, édicte une responsabilité civile, comme nous l'avons exposé *suprà* p. 40, ou une responsabilité pénale, comme le prétendent les adversaires de la théorie jurisprudentielle ; mais nous pouvons dès maintenant observer que logiquement ces derniers ne peuvent y trouver une dérogation au principe de la personnalité ; ils doivent y voir, au contraire, une application de ce principe, puisque la responsabilité du propriétaire est, selon eux, basée sur une sorte de délit *sui generis*, qui consiste dans le fait par le patron d'avoir mal choisi son préposé, ou de l'avoir mal surveillé (1). Il est surprenant que M. Roux en ait tiré argument en disant que l'amende fait exception au principe essentiel qui se trouve à la base de notre système pénal ; cela est vrai dans la jurisprudence ; mais ce qu'il faut examiner ici, c'est justement le fondement de cette jurisprudence, c'est-à-dire les textes qui l'autori-

(1) V. Garraud, *Traité du droit pénal français*, 1^{re} édit., t. 1, p. 579, n° 354 ; 2^e édit., t. 2, p. 238, n° 445 : « Si les maîtres et commettants, propriétaires des marchandises, si les fermiers ou régisseurs sont responsables des amendes prononcées contre leurs agents, c'est qu'ils ont commis une faute, d'autant plus grave qu'elle leur est profitable, celle de n'avoir pas surveillé leurs préposés. La loi a donc pu ériger en délit *sui generis* ce défaut de surveillance, sans déroger à la règle que toute peine doit être personnelle ». V. aussi *Précis de droit criminel*, p. 307, n° 218.

sent. Or, que remarquons-nous ? D'un côté, pour les amendes fiscales, l'absence complète de textes faisant échec au principe de la personnalité ; d'autre part, plusieurs dispositions explicites concernant la confiscation et lui appliquant des règles si profondément et essentiellement exceptionnelles, qu'il est rationnel de conclure, quoi qu'il soit décidé en matière d'amende, que la confiscation prononcée pour infractions aux lois sur les contributions indirectes ne constitue pas une peine proprement dite.

L'administration peut donc se prévaloir du raisonnement basé sur les art. 34, 36 et 38 du décret du 1^{er} germinal an XIII.

Argument tiré de l'art. 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII. — On a beaucoup discuté sur cet article et l'accord n'est pas encore fait sur l'interprétation qu'il convient de lui donner : édicte-t-il un principe de responsabilité civile ou de responsabilité pénale ?

La jurisprudence, suivant l'argumentation exposée p. 40 et suivantes, a décidé qu'il s'agissait d'un cas d'application de l'art. 1384 du Code civil ; la plupart des auteurs, au contraire, se sont arrêtés à la responsabilité pénale.

MM. Chauveau et Faustin Hélie, dans leur *Théorie du droit pénal* (1), M. Thibaut, dans son *Traité du Contentieux de l'administration des douanes* (2), M. Sourdat, dans son *Traité de la responsabilité* (3), ont pris parti pour la responsabilité pénale ; voici comment s'exprime M. Sourdat : « Les propriétaires des objets soumis aux droits et introduits en contrebande sont censés complices de la fraude. Il y a présomption légale qu'elle s'est opérée par leurs ordres ou de leur consentement. Voilà pourquoi la loi les frappe en même temps que les prévenus. . . . Mais ce n'est pas comme responsables civilement. . . . La peine cesse d'être personnelle au prévenu. C'est une exception au droit commun, mais cela ne change pas le caractère de l'amende (4) ». M. Garraud est plus

(1) 6^e édit., par M. Villey, t. 1^{er}, n° 430.

(2) p. 450.

(3) t. I^{er}, n°s 79 et 80 ; t. II, n°s 778 et suiv.

(4) V. Besançon, 21 décembre 1854. *Sir.*, 1855. 2. 181. *Pand.*, 1855. 1. 76. — Paris, 7 décembre 1882, aff. Mitz-Juteau. *Dall.*, 1883. 2. 179.

exact quand il dit (1) : « Si les maîtres et commettants, propriétaires des marchandises, si les fermiers ou régisseurs sont responsables des amendes prononcées contre leurs agents, c'est qu'ils ont commis une faute, d'autant plus grave qu'elle leur est profitable, celle de n'avoir pas surveillé leurs préposés. La loi a donc pu ériger en délit *sui generis* ce défaut de surveillance, sans déroger à la règle que toute peine doit être personnelle ». En effet, M. Sourdat, ainsi que MM. Chauveau et Hélie, adoptent le point de vue d'une sorte de complicité, présumée par la loi, entre le maître et le préposé ; mais la loi frappe les complices des mêmes peines que les auteurs du délit (Code pénal, art. 59), et ici, c'est la peine d'amende qui seule est commune au maître et au préposé. Mais que faut-il penser de l'opinion de M. Garraud ? A l'appui de sa théorie, l'éminent professeur de la Faculté de Lyon cite plusieurs textes sur l'interprétation desquels la jurisprudence est, dit-il, d'accord avec la doctrine : l'art. 9 de l'arrêté du 17 prairial an IX, sur les défenses faites aux entrepreneurs de voitures de transporter les lettres et journaux et les art. 45 et 46 du Code forestier, sur la responsabilité des adjudicataires des coupes de bois. Mais ces textes ne s'expliquent nullement sur la question qui nous occupe ; nous y voyons seulement édicter un principe de responsabilité dont le caractère civil ou pénal n'est aucunement dégagé.

Il existe au contraire un texte, que nous avons d'ailleurs indiqué suprà p. 40, et qui doit servir à l'interprétation de l'art. 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII ; c'est l'art. 20 de la loi des 6-22 août 1791, qui contient la même disposition en matière de douanes, mais est plus explicite que celui concernant les contributions indirectes, grâce à un mot qui qualifie la responsabilité qu'il édicte : « Les propriétaires de marchandises seront responsables civilement ». Cette expression devrait faire disparaître toute discussion, car il est impossible de lui trouver une autre signification que celle que nous lui attribuons ; surtout, comme nous l'avons observé dans la section précédente, que cet article ne constitue pas une disposition isolée et doit

(1) *Traité du droit pénal français*, 1^{re} édit., t. I, n° 354 ; 2^e édit., t. II, n° 445, p. 238. *Précis de droit criminel*, p. 307, n° 248.

être rapproché d'autres textes, comme l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816, qui range formellement l'amende et la confiscation fiscales dans la catégorie des condamnations civiles (1).

Ajoutons à cela que s'il s'agissait vraiment de responsabilité pénale, il n'y aurait aucune raison pour ne pas l'étendre à l'emprisonnement ; cette exclusion ne se justifierait pas ; le patron devrait logiquement encourir cette dernière pénalité, à toutes les fois que le préposé l'encourrait lui-même. Or, les textes ne parlent que de la responsabilité en ce qui concerne les droits, confiscations, amendes et dépens.

D'ailleurs, les partisans de l'idée de responsabilité pénale sont obligés d'emprunter mot pour mot le raisonnement des commentateurs de l'art. 1384 du Code civil. Mettons en parallèle le passage précité (2) de M. Garraud avec le texte du n° 907 du t. II du *Traité élémentaire de droit civil* de M. Planiol, professeur à la Faculté de Paris, nous retrouvons les mêmes termes ; M. Garraud explique : « Si les maîtres et commettants, propriétaires des marchandises, si les fermiers ou régisseurs sont responsables des amendes prononcées contre leurs agents, c'est qu'ils ont commis une faute, d'autant plus grave qu'elle leur est profitable, celle de n'avoir pas surveillé leurs préposés » ; et M. Planiol commente : « Les personnes responsables du fait d'autrui sont réellement et personnellement en faute, et leur faute consiste soit à avoir mal choisi leurs préposés, soit à avoir mal surveillé les personnes qui étaient sous leur garde ».

Après cette observation, on demeure convaincu qu'on se trouve ici surtout en présence d'une discussion de mots : tout le monde est d'accord sur l'idée. Pourquoi, dans ces conditions, ne pas admettre immédiatement le principe si simple, si juridique et si conforme à la législation sur la matière, de la responsabilité civile et créer de toutes pièces la notion imprécise et en quelque sorte extra-juridique de la responsabilité pénale du fait d'autrui ?

Argument tiré de l'art. 56, Tit. V de la loi du 28 avril 1816.
— A l'objection présentée contre cet argument nous avons répondu par avance (3), en indiquant dans quelles condi-

(1) V. Suprà, p. 41.

(2) V. Suprà, p. 57.

(3) V. Section I^{re}, p. 41.

tions l'art. 38 de la loi du 21 avril 1818 a abrogé l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816. Un arrêt de Besançon, en date du 21 décembre 1854 (1), avait décidé « que cette abrogation comprend toutes les parties de l'article, et conséquemment le second paragraphe, relatif à la nature des amendes et confiscations, aussi bien que le premier ; que cela résulte de l'art. 38, qui ne fait pas de distinction ; ensuite, des art. 34, 35, 36 et 37 de cette loi du 21 avril 1818, qui est elle-même répressive de la contrebande ; qu'effectivement le législateur se sert constamment dans ces articles du mot *peines*, et jamais des mots *réparations civiles*, pour qualifier les amendes et confiscations ; que, spécialement, l'amende reçoit la dénomination de peine dans l'art. 36 ; que, d'après cela, il n'est pas permis de croire que le législateur ait voulu laisser subsister la seconde partie de l'art. 36 ; que c'est donc à tort qu'on invoque aussi cet article pour établir qu'en matière de douane l'amende est une réparation civile ».

La Cour de Cassation exprima dans plusieurs arrêts l'opinion inverse, notamment le 5 septembre 1828 (2), le 13 mars 1844 (3), et le 30 novembre 1869 (4). Les chambres réunies décidèrent, le 13 mars 1844, « qu'il importe peu qu'on puisse dire que l'art. 56 précité a été expressément abrogé par l'art. 38 de la loi du 21 avril 1818 ; que cette abrogation prononcée seulement comme la conséquence de la suppression des cours prévôtales, dont les attributions passaient aux tribunaux correctionnels, n'a pas eu pour objet de changer le caractère de l'amende pour fait de douane, tel que l'avait déterminé la loi de 1816 et même toutes celles antérieures en matière semblable, ni de faire que, de réparation civile qu'elle était, elle prit la nature d'une peine, et que tout ce qui en est résulté est que l'amende, en tombant sous la juridiction correctionnelle, s'est trouvée rangée, par une exception au droit commun, dans la catégorie des restitutions et des dommages-intérêts, dont l'art. 10 du Code pénal veut que la condamnation soit accessoire à celle de la peine ».

L'arrêt de Besançon argumente de l'art. 38 précité, « qui,

(1) *Sirey*, 1855. 2. 481. *Pand.*, 1855. 4. 76.

(2) *Dall. Rép.* V^o *Douanes*, § 1008, 2^o.

(3) V. Livre I^{er}, p. 43.

(4) *Dall.*, 1870. 4. 30.

dit-il, ne fait pas de distinction ». Mais il ne faut pas oublier que la loi du 21 avril 1818 a eu pour but la suppression définitive des cours prévôtales ; qu'elle n'a rien dit du caractère des amendes et confiscations en matière de contributions indirectes, parce qu'à ce moment les textes et la jurisprudence se prêtaient mutuel appui, et qu'on s'était accoutumé à l'idée que les peines fiscales constituent des réparations civiles ; qu'en effet, la législation présentait alors des dispositions tellement explicites et cohérentes qu'elle résistait à toute interprétation : ce que n'a pas répété l'art. 38 de la loi du 21 avril 1818 n'avait plus besoin d'être dit.

De ce silence de la loi, il faut conclure au contraire que celle-ci n'a rien innové. Il est fort à supposer, en effet, que si le législateur de 1818 avait voulu modifier le caractère des peines fiscales, il ne se fût certainement pas contenté d'une disposition implicite ni surtout d'une simple omission, pour introduire dans le droit fiscal une réforme aussi considérable ; car il ne faut pas se placer seulement au point de vue spéculatif pour comprendre l'importance de la discussion ; il faut envisager toutes les conséquences pratiques d'une telle innovation (1), pour acquérir la conviction qu'un texte précis eût été nécessaire.

L'argument tiré par la Cour de Besançon des art. 34, 35, 36 et 37 de la loi du 21 avril 1818 ne paraît guère plus décisif ; le mot « peines » a été employé dans cette loi dans son sens générique ; c'est une expression usuelle dont il n'y a aucune conséquence à tirer. Ce qui le prouve bien, c'est que les lois antérieures, comme celle du 19 brumaire an VI, art. 107, celle du 28 avril 1816, art. 19, 46, 96, 106, 129, 143, 166, 216, 218, celle du 25 mars 1817, art. 122, contenaient aussi les mots « punis », « peines », ce qui n'empêchait pas l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816 de poser formellement le principe que les amendes et confiscations prononcées en matière d'infractions aux lois sur les contributions indirectes sont des condamnations civiles. Cette simple remarque donne une idée de l'importance qu'il convient d'attacher, par interprétation de l'intention du législateur, aux expres-

(1) V. au Livre III l'étude des conséquences de la théorie jurisprudentielle.

sions employées en parlant des pénalités fiscales, notamment en ce qui concerne la loi de 1818, qui, évidemment, a été libellée comme les lois antérieures, sans qu'il y ait lieu d'attribuer à cette rédaction une autre signification.

Par conséquent, il semble bien que l'alinéa de l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816 fixant le caractère des amendes et confiscations fiscales n'a pas été abrogé dans son esprit, s'il l'a été en fait (1) ; il doit être considéré comme une des bases les plus solides de l'édifice jurisprudentiel.

Argument tiré des articles 41 de la loi du 28 avril 1816 et 39 du décret du 1^{er} germinal an XIII. — De la variabilité du maximum des pénalités fiscales et de la fixité de leur minimum nous avons conclu (2) qu'elles constituent des réparations civiles. Les adversaires de la thèse traditionnelle trouvent précisément dans les mêmes textes la preuve que le système répressif en matière de contributions indirectes est d'ordre pénal. M. Desjardins, avocat général, dit à la Chambre civile (3) : « Si la nature de la peine indique de la part du législateur le désir de procurer au Trésor une indemnité analogue au dommage causé par la contravention, l'amende conserve néanmoins le caractère essentiel d'une véritable peine ; autrement elle ne serait pas fixe ; elle devrait disparaître dans les cas nombreux où l'infraction n'a pas été suivie de dommage réel. »

La Cour de Paris, dans ses arrêts des 10 janvier et 12 juin 1896 (4), exposa dans ses motifs « que les amendes fiscales ne sont pas davantage des restitutions proprement dites ou des dommages-intérêts, au sens des art. 1382 et suivants du Code civil ; qu'en effet, invariables dans les limites du maximum et du minimum édicté par le législateur, elles sont sans proportionnalité aucune avec le préjudice effectivement causé à l'Etat, qu'elles dépassent dans

(1) V. Garraud. *Traité du droit pénal français*, 2^e édit., t. II, n^o 445, p. 234.

(2) V. même Chapitre, section I^{re}, p. 42.

(3) Cass., 10 décembre 1890. *Sirey*, 1891. 1. 118.

(4) *Sirey*, 1898. 2. 57. V. aussi : Issoire, 2 janvier 1891. *Journ. des contr. indir.*, 1894. p. 48 : « Attendu, dit ce jugement, qu'il est difficile d'admettre que la condamnation pécuniaire puisse être envisagée comme une réparation du préjudice causé par la contravention, puisque, dans le cas où l'infraction n'occasionne à l'Etat aucun dommage réel, appréciable, l'amende est cependant prononcée ».

certains cas, et auquel elles sont inférieures dans certains autres ».

Il faut reconnaître, en effet, que, si l'amende est proportionnée à la valeur de la marchandise frauduleusement introduite, aux termes de l'art. 41 de la loi du 28 avril 1816, il est loin d'en être toujours ainsi (1) ; spécialement en ce qui concerne la confiscation, avant la loi du 29 mars 1897, elle était rarement en rapport avec l'importance du préjudice causé au Trésor. L'argument présenté pour appuyer la thèse jurisprudentielle constituée, pourrions-nous dire, pour employer une image qui rend bien notre pensée, un argument « à double tranchant » ; les règles applicables aux peines fiscales peuvent évidemment, selon le point de vue auquel on se place, fournir des armes aux deux thèses en présence. La question n'est cependant pas insoluble et même si elle présente des difficultés, ce ne peut être que pour ceux qui, comme M. Dalloz (2), soutiennent que l'amende et la confiscation prononcées pour infractions aux lois sur les contributions indirectes sont exclusivement soit des peines, soit des indemnités, et se refusent à toute fusion entre les deux caractères. Cette intransigeance, que ni les textes, ni les principes ne justifient, est généralement professée par la plupart des adversaires de l'idée de réparation civile. La jurisprudence, au contraire, attribue aux pénalités fiscales un caractère mixte ; c'est ce qu'a observé M. Garraud (3). « La théorie qui paraît, dit-il, se dégager de l'ensemble des arrêts est que les amendes fiscales ont un caractère mixte, qu'elles sont tout à la fois des peines et des indemnités. Seulement c'est tantôt leur caractère de peine qui est prédominant, tantôt leur caractère d'indemnité. Ce caractère mixte est attribué aux amendes fiscales, d'abord par cette considération que les contraventions aux lois d'impôts, n'étant punies qu'en raison du préjudice qu'elles causent au fisc, et non en raison de leur immoralité intrinsèque, l'amende fiscale est prononcée bien plus pour réparer un dommage que pour punir un coupable ».

(1) D'ailleurs, la valeur de la marchandise peut être considérablement supérieure au montant des droits fraudés.

(2) *V. Rép. Sup.* V^o *Douanes*, § 687.

(3) *Traité du droit pénal français*, 1^{re} édit., t. I^{er}, n^o 354, texte et note 12 ; 2^e édit., t. II, n^o 445, texte et note 17.

Rien n'interdit, en effet, d'admettre dans les pénalités fiscales l'existence simultanée des deux éléments de répression et de réparation ; ceux-ci ne sont inconciliables à première vue que dans certaines de leurs conséquences, notamment l'application du principe de la personnalité des peines, qui semble bien avoir fourni à la doctrine ses plus sérieuses objections dans la discussion sur le caractère des amendes et confiscations en matière de contributions indirectes. Mais cette incompatibilité peut aisément se lever ; le tribunal correctionnel de Reims en a proposé une solution, le 10 juin 1894 (1), en décidant « que ces deux caractères ne s'absorbent pas l'un l'autre, qu'ils subsistent parallèlement, et que chacun d'eux doit produire ses effets suivant la nature des poursuites : qu'on doit donner satisfaction au premier (2) en n'actionnant devant la juridiction répressive que l'agent du délit ; qu'on doit faire réapparaître le second dans tout ce qui n'est pas inconciliable avec la personnalité des peines, comme le cumul, la possibilité des transactions, la détermination des personnes civilement responsables des condamnations déjà prononcées ». Bien entendu, cet exemple, que nous indiquons simplement, sans prendre aucunement parti sur la valeur de la solution présentée, ne peut s'appliquer qu'à l'amende fiscale, la confiscation étant, à raison de son caractère réel (3), régie par d'autres règles.

Puisque rien ne s'oppose à la reconnaissance du double élément répressif et civil dans les pénalités fiscales, il faut au moins admettre comme vraisemblable l'hypothèse jurisprudentielle ; et il suffit qu'elle soit vraisemblable pour qu'on doive logiquement l'accueillir, puisqu'elle fournit une réponse rationnelle et juridique à toutes les objections. Dit-on que les peines en matière de contributions indirectes sont souvent hors de proportion avec le préjudice effectivement causé au Trésor ? Leur caractère mixte justifie cette différence : leur montant doit se décomposer en deux parts, dont l'une est égale à la valeur du dommage et dont l'autre représente la peine proprement dite. Objecte-t-on qu'elles ne devraient pas être fixes, qu'elles devraient disparaître

(1) *Journ. des contr. indir.*, 1893, p. 358.

(2) Le caractère pénal.

(3) V. même Chapitre, section 1^{re}.

dans les cas nombreux où l'infraction n'a pas été suivie de dommage réel ? La réponse est la même : leur fixité résulte de la combinaison des deux éléments de leur caractère, et, si minime que soit le préjudice, car il en existe toujours un, les condamnations prononcées en matière d'infractions aux lois sur les contributions indirectes remplissent le double office de pénalités et d'indemnités.

Argument tiré du droit de transaction. — La Cour de Besançon décida, le 21 décembre 1854 (1), que si certaines « dispositions confèrent à l'Administration des douanes le pouvoir de poursuivre la répression des délits de contrebande et de transiger sur ces délits, cette attribution est fondée sur ce que les amendes font partie des intérêts fiscaux confiés à sa surveillance ; mais que son action en cette partie n'en est pas moins soumise aux règles qui concernent les actions publiques » (2).

Quelle est exactement l'idée qu'ont voulu exprimer les juges de Besançon par ces mots, « intérêts fiscaux » ? Il est surprenant qu'ils aient songé à employer cette locution pour en tirer un argument en faveur du caractère pénal des amendes en matière de contributions indirectes. En effet, qui dit « intérêts fiscaux », dit « intérêts civils et privés » ; on ne s'exprimerait pas autrement pour expliquer que les peines fiscales se classent dans la catégorie des réparations civiles. Personne n'imaginerait de dire que les amendes de droit commun constituent des « intérêts fiscaux », parce que cette définition semble nettement exclusive de la notion d'une peine : quand, au nom de la société, le ministère public requiert une condamnation, il réclame la punition d'un coupable et ne se propose nullement d'assurer le recouvrement d'« intérêts fiscaux », c'est-à-dire l'encaissement par le Trésor d'une certaine somme d'argent.

Nous ne saisissons guère le sens que l'arrêt attribue à ces mots, qui ne cadrent ni avec ses motifs, ni avec son dispositif.

(1) *Sirey*, 1855. 2. 481. *Pand.*, 1855. 2. 76.

(2) De même le tribunal d'Issoire jugea, le 2 janvier 1891, (*V. Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 65), « que si en la matière, la répression de la fraude est poursuivie par l'Administration des contributions indirectes, c'est qu'elle en a reçu l'attribution de la loi à raison de ce que les amendes font partie des intérêts fiscaux confiés à sa surveillance ».

Si, au lieu de nous arrêter à l'analyse de cette locution, nous examinons la phrase toute entière, nous y trouvons une pétition de principe : si l'Administration a le droit de transiger sur les amendes, c'est parce que celles-ci « font partie des intérêts fiscaux confiés à sa surveillance ». C'est répondre à la question par la question : il est bien évident que si la régie est libre de requérir ou non une condamnation, c'est que ce soin lui est confié. Nous ne voyons pas quel éclaircissement cette explication nous apporte.

M. J.-A. Roux, au contraire, a présenté récemment (1) à l'argument tiré du droit de transaction une objection des plus sérieuses. A la suite du vote de la loi du 22 avril 1905, dont l'article 11 autorise l'Administration à transiger sur les infractions en matière de garantie des ouvrages d'or et d'argent, M. Roux (2) constata que la Cour de Cassation avait immédiatement attribué aux pénalités édictées par la loi du 19 brumaire an VI le caractère de réparations civiles (3). Rapprochant ensuite ses décisions sur ce point d'autres arrêts, comme celui du 13 mars 1897 (4), refusant, uniquement à cause de l'absence du droit de transaction, le caractère civil à l'amende et à la confiscation prononcées pour certaines infractions d'une analogie évidente et affirmée avec les matières fiscales, il conclut : « Ce n'est donc pas le délit qui détermine le caractère de l'amende fiscale ; ce n'est pas davantage l'intérêt que le fisc peut avoir à sa prononciation. Ces circonstances sont secondaires ; elles n'agissent pas. Ce qui est déterminant, c'est le droit de transaction attribué à une Administration publique qui paralyse l'action publique et fait échec à la répression. . . . S'il agit de savoir ce que vaut l'interprétation que la jurisprudence a donnée du droit de transaction, fondement du caractère mixte reconnu par elle à certaines amendes ».

(1) Note sous Cass., 3 juin 1905 et 27 fév. 1908. *Sirey*, 1908. 1. 369.

(2) Aussitôt après le vote de cette loi, M. Roux s'était demandé quelle serait l'attitude de la Cour suprême, qui avait précédemment reconnu un caractère pénal aux amendes prononcées par la loi du 19 brumaire an VI : V. *Sir.* et *Pand.*, 1907. 1. 405 ; la note sous Cass., 29 sept. et 17 déc. 1904.

(3) V. Cass., 3 juin 1905 et 27 févr. 1908. *Sir.*, 1908. 1. 369. — Cass., 11 janv. 1906. *Bull. crim.* n° 20.

(4) *Bull. crim.* n° 91.

Il entreprit alors de démontrer qu'il ne convient pas de considérer le droit de transaction comme un attribut de l'action civile, une application du droit, qui appartient à toute partie lésée, et que proclame l'art. 2046 du Code civil, de transiger sur les intérêts privés nés d'un délit. Cette opinion est condamnée, d'après lui, par l'extension de l'interprétation jurisprudentielle à des matières où ne se rencontre aucun intérêt privé. Il rechercha donc une explication qui convint à toutes les hypothèses et eût partout la même valeur, et proposa de voir dans le droit de transaction un moyen anormal de modération des peines dans des matières où le pouvoir d'atténuer les condamnations était refusé aux juges. Il exposa les raisons d'ordre surtout historique, qui lui font adopter cette manière de voir : le désir du législateur de rendre la répression juste et humaine ; sa méfiance à l'égard du corps judiciaire, suspect par les souvenirs de l'ancien régime ; l'esprit des lois du 23 brumaire an III, sur les douanes, et du 18 juin 1859, sur les délits forestiers, d'après leurs termes mêmes et les travaux préparatoires les concernant. Il en conclut que la théorie de l'amende mixte perd ainsi le plus fort de ses arguments.

Que faut-il penser de cette explication du droit de transaction ?

Elle est singulièrement anormale (M. Roux lui-même le reconnaît) ; il ne convient, par conséquent, de l'admettre, que si celle de la jurisprudence est réellement incompatible avec certaines situations et inconciliable avec les textes signalés.

Evidemment, la faculté de transiger ne constitue un attribut de l'action civile qu'autant qu'elle correspond à un intérêt privé ; mais est-il exact d'affirmer que cet intérêt fait défaut dans les matières qualifiées par M. Roux « matières avérées de police et de sûreté » ? Nous ne le pensons pas : les délits commis dans les bois soumis au régime forestier, par exemple, donnent naissance pour l'Etat à un intérêt qui n'est pas, bien entendu, l'intérêt fiscal, mais celui que possède tout propriétaire lésé dans son droit. Au cas d'infractions aux lois sur la garantie des ouvrages d'or et d'argent, il s'agit réellement d'un intérêt fiscal proprement dit ; pour s'en convaincre, il suffit de lire la déclaration

prononcée, le 26 vendémiaire an VI, par le Conseil des Cinq-cents. « Le Conseil, considérant que le rétablissement de la surveillance et de la garantie des matières d'or et d'argent est nécessaire à la prospérité de cette branche du commerce national, tant à l'intérieur qu'à l'étranger ; en même temps que les droits à percevoir sur ces objets sont indispensables au Trésor public pour concourir, avec les autres revenus de la République, à l'entretien des diverses parties de son service, déclare qu'il y a urgence. »

Cet argument ne saurait donc suffire à faire écarter l'explication jurisprudentielle ; que vaut alors celui tiré des travaux préparatoires les lois du 23 brumaire an III et du 18 juin 1859, dans lesquels M. Roux considère que l'unique souci du législateur a été de proportionner la peine à la gravité du délit ? Que l'intention des promoteurs de la loi ait été de suppléer à l'absence, en matière fiscale, du système des circonstances atténuantes, cela est probable ; mais en résulte-t-il nécessairement que le droit de transaction entre les mains de l'Administration n'a pas la même nature et les mêmes caractères que dans ses applications de droit commun ? Ce n'est pas notre avis : avant de s'avancer jusqu'à cette conclusion, il convient d'observer que l'idée jurisprudentielle du droit de transaction attribut de l'action civile se concilie parfaitement avec l'esprit des lois du 23 brumaire an III et du 18 juin 1859.

Pourquoi, en effet, le législateur n'a-t-il fait aucune allusion à un moyen civil ? Parce que, des deux éléments confondus qui composent le caractère mixte des pénalités fiscales, l'élément pénal était le seul sur lequel il eût une décision à prendre ; c'était la seule chose qui fût anormale, l'appréciation de l'élément civil appartenant, d'après les principes généraux, à la partie lésée. Pourquoi a-t-il remis le droit de transiger à la régie ? M. Roux nous fournit lui-même la réponse : « D'abord, il s'agissait, non de matières de droit ordinaire, mais de matières spéciales, et, pour quelques-unes, de matières où l'intérêt du fisc se mêlait à l'intérêt de la répression. Remettre aux juges le pouvoir d'atténuer les condamnations, c'était, dans certains cas, courir le risque de sacrifier les intérêts du Trésor, dans tous, de compromettre le fonctionnement du service admi-

nistratif. Mieux valait confier à l'Administration intéressée le soin de régler elle-même la faveur que méritait le délinquant, et la remise de peine que son service pouvait supporter sans préjudice. » Cette dernière phrase contient, précisément, selon nous, la réfutation du système que nous discutons ; elle exprime nettement cette idée, que la régie étant seule qualifiée pour apprécier l'élément civil des condamnations encourues, c'est-à-dire l'indemnité due au Trésor, on a jugé à propos de lui permettre d'abaisser les peines jusqu'à concurrence du préjudice causé. La considération primordiale était l'intérêt civil, dont l'Administration est seule juge, et c'est simplement par voie de conséquence, pour des raisons pratiques, que le droit de transaction a été étendu à l'élément pénal des condamnations.

L'explication jurisprudentielle est donc fondée juridiquement et historiquement ; il n'y a pas de raison de la rejeter, pour donner la préférence à une autre, qui présente de si graves anomalies. La thèse traditionnelle trouve par conséquent, dans le droit de transaction accordé à l'Administration des contributions indirectes, un sérieux appui.

Argument tiré de l'initiative laissée à l'Administration pour les poursuites. — Ceux qui contestent cet argument s'attaquent non pas au raisonnement en lui-même, mais à sa base ; ils se refusent à reconnaître à l'Administration le droit d'exercer l'action publique, estimant qu'il ne se trouve établi par aucun texte. Nous avons développé (V. *suprà*, section I^{re}) les motifs qui ont fait presque unanimement attribuer à la régie l'initiative des poursuites.

Nous verrons, à la section III du présent chapitre, que la loi du 21 juin 1873 a apporté à notre raisonnement un argument de plus et des plus solides.

— Les adversaires de la thèse jurisprudentielle n'ont pas seulement présenté les objections que nous venons de passer en revue ; ils ont eux-mêmes proposé des arguments en faveur de leur doctrine.

Ils soutiennent que la compétence des tribunaux correctionnels caractérise les condamnations pécuniaires prononcées en matière d'infractions aux lois sur les contri-

lutions indirectes (1). L'art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII est ainsi conçu : « Les contraventions qui, en vertu des dispositions de la présente loi, entraînent la confiscation et l'amende, seront poursuivies par-devant les tribunaux de police correctionnelle, qui prononceront les condamnations ». Or, disent-ils, l'art. 9 du Code pénal qualifie de peine l'amende prononcée par les tribunaux correctionnels ; donc, concluent-ils, les pénalités fiscales sont des peines.

Ce raisonnement pourrait être exact, si les tribunaux correctionnels n'avaient qu'une compétence essentiellement et exclusivement pénale ; mais, à côté de leurs attributions d'ordre répressif, ces juridictions possèdent des attributions d'ordre civil : toute personne, lésée par une infraction, peut demander des dommages-intérêts, soit en introduisant devant le tribunal civil une instance indépendante de l'action publique, soit en se constituant partie civile devant le tribunal correctionnel saisi de l'action du ministère public. Dans ce dernier cas, la juridiction répressive, saisie à la fois d'une action pénale et d'une action civile, prononce la peine contre le délinquant et statue accessoirement sur les dommages-intérêts réclamés par la victime. Il y a donc des cas où le tribunal correctionnel est compétent pour condamner à des dommages-intérêts ; il ne faut pas dire, par conséquent, qu'une condamnation a forcément le caractère d'une peine, parce qu'elle est prononcée par une juridiction répressive, celle-ci possédant des attributions qui n'ont rien d'exclusif. Tirer argument de l'art. 9 du Code pénal, c'est en quelque sorte faire une discussion de mots. C'est prêter au législateur une pensée qu'il n'a pas eue : le Code pénal a déterminé et classé les peines de droit commun, tandis que des lois spéciales ont fait une place à part aux pénalités encourues pour contravention aux lois sur les contributions indirectes ; l'art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII n'a nullement eu pour but de faire rentrer dans le droit commun l'amende et la confiscation fiscales, et la meilleure preuve qu'on puisse en fournir c'est que postérieurement, l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816 a nettement défini leur caractère. On pourrait même avancer, pour aller jusqu'au bout du rai-

(1) V. Issoire, 2 janvier 1891. *Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 65. — Montpellier, 24 février 1898. *Journ. des contr. indir.*, 1900, p. 42.

sonnement, que l'article précité de la loi du 5 ventôse an XII apporte en la matière une règle exceptionnelle que le législateur se formulait peut-être ainsi à lui-même : « L'amende et la confiscation fiscales, malgré leur caractère plutôt civil que répressif, seront prononcées par les tribunaux correctionnels » ; on a le droit de penser, en effet, que si, en matière d'infractions aux lois sur les contributions indirectes, il n'avait jamais été dérogé au droit commun, le législateur n'aurait pas pris la peine d'exprimer une idée qui n'aurait eu, dans ce cas, nul besoin d'être dite.

Sans s'arrêter à ces objections, les adversaires de la thèse jurisprudentielle poursuivent leur raisonnement, et, après avoir affirmé que l'amende et la confiscation fiscales sont exclusivement des peines, ils ajoutent que nul texte n'interdit d'ailleurs à la régie de demander à la juridiction compétente des dommages-intérêts, dans le cas où elle justifie qu'un préjudice réel lui a été causé. M. Garraud expose, dans son *Traité du droit pénal français* (1) : « Présentée avec une généralité d'application, la théorie des amendes mixtes est inexacte, puisque l'art. 10 du Code pénal nous dit que la condamnation aux peines établies par la loi est toujours prononcée sans préjudice des restitutions et dommages-intérêts qui peuvent être dus aux parties ; et que les administrations financières ont, en principe, le droit qu'aucun texte ne leur enlève, de conclure non seulement à l'application d'une peine, mais à la condamnation des contrevenants à des dommages-intérêts. »

De même, un arrêt de la Cour de Montpellier, en date du 24 février 1898 (2), a décidé « que si la régie peut justifier qu'elle a subi un préjudice par suite de la contravention fiscale imputée à Soulié père, aucune loi ne lui interdit d'en poursuivre la réparation contre les héritiers de celui-ci par la voie civile, mais qu'elle n'est pas recevable à la demander à la juridiction correctionnelle, qui, dès l'extinction de l'action publique, est incompétente pour en connaître ».

Pour raisonner ainsi, il faut faire abstraction de l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816, qui range formellement les amendes et confiscations prononcées en matière de contributions

(1) 1^{re} édit., t. I, n° 354, p. 579 ; 2^e édit., t. II, n° 445, p. 237.

(2) *Journ. des contr. indir.*, 1900, p. 12.

indirectes parmi les condamnations civiles : d'après ce texte, on ne pourrait, sans faire un double emploi, demander à la fois l'application de ces pénalités et l'allocation de dommages-intérêts. En combinant cet article avec l'art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII, on déduit cette conséquence nécessaire que les tribunaux civils n'ont jamais à se prononcer sur les suites d'une contravention, puisque la seule sanction possible (1) est constituée par les amendes et confiscations, et que l'application de celles-ci est expressément réservée aux tribunaux correctionnels. C'est ce qu'a jugé la Cour de Cassation le 30 avril 1897 (2). « Attendu, porte son arrêt, que l'amende prononcée pour contravention aux lois ou règlements en matière de contributions indirectes n'a pas un vrai caractère pénal et constitue plutôt une réparation civile. En conséquence, le prévenu ne peut, à défaut d'une disposition spéciale de la loi, être condamné à la fois à l'amende et à des dommages-intérêts. »

M. J.-A. Roux a dit à propos de cette décision (3), qu'elle « est un vestige de la jurisprudence antérieure » à l'arrêt du 16 décembre 1898 (4). « Il suit de là, explique-t-il, qu'au cas où il n'est pas établi que le préjudice subi est autre que celui résultant de la perpétration du délit, le prévenu ne peut être condamné à la fois à l'amende et aux dommages-intérêts.

« L'arrêt du 16 décembre 1898 a orienté la jurisprudence dans une direction différente. Il suffit donc de mentionner l'arrêt de 1897 pour montrer jusqu'où la jurisprudence a été dans l'assimilation des amendes fiscales avec les réparations, sans qu'il soit besoin de faire suivre cette mention d'un commentaire. »

Mais peut-on dire que cette assimilation est l'œuvre exclusive de la jurisprudence, en présence des textes que nous venons d'indiquer ? Evidemment, l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816 a été abrogé par l'article 38 de la loi du 21 avril 1818 ; mais nous avons étudié (5) les conditions dans lesquelles s'effectua cette abrogation et, après en avoir

(1) A la requête de l'administration.

(2) *Sirey*, 1899. 1. 530.

(3) V. note sous Cass., 30 avril 1897. *Sirey*, 1899. 1. 530.

(4) *Sirey*, 1899. 1. 529.

(5) V. même section, *suprà* p. 58 et suiv. — V. aussi section I^{re}, p. 41.

discuté la portée, nous avons conclu que l'art. 38 de la loi du 21 avril 1818 avait eu seulement pour but de reporter aux tribunaux correctionnels la compétence qui auparavant appartenait aux Cours prévôtales, et non pas de modifier le caractère des condamnations fiscales, innovation trop grave pour se réaliser à la faveur d'une simple omission. Par conséquent, bien qu'il n'existe aucune disposition explicite qui interdise à l'Administration des contributions indirectes de demander soit aux tribunaux correctionnels, accessoirement à la peine, soit aux tribunaux civils, par action principale, des dommages-intérêts l'indemnisant du préjudice à elle causé par la fraude, il faut dire que ce principe résulte de la combinaison des art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII et 56 de la loi du 28 avril 1816.

SECTION III

Etude de la législation depuis 1872.

L'étude des textes nouveaux qui, depuis 1872, ont modifié la législation des contributions indirectes confirme-t-elle l'interprétation jurisprudentielle ? Révèle-t-elle au contraire chez le législateur moderne une tendance à incliner vers le système généralement soutenu par la doctrine, comme l'a observé M. Roux (1) ? Il est assez difficile, ainsi qu'on va le voir, de prendre parti sur la question.

Avant d'examiner successivement et en détail les lois nouvelles qui régissent la matière, jetons un coup d'œil d'ensemble sur la nouvelle législation, dont l'économie, la rédaction même constitue une arme entre les mains des adversaires de la thèse de la Cour suprême.

Sur le pourvoi qui aboutit à l'arrêt de la Chambre civile du 10 décembre 1890, M. l'avocat général Desjardins prit des conclusions (2) dans lesquelles il exprima son opinion sur les modifications subies par les textes depuis 1872. Il parla de la loi du 28 février, dont l'art. 1^{er} porte que les contraventions. seront « punies » de la confiscation des boissons saisies et d'une amende de 500 à 5,000

(1) Note sous Paris, 40 janvier et 42 juin 1896. *Sirey*, 98. 2. 57.

(2) *Sirey*, 1891. 1. 418.

francs ; de la loi du 2 août 1872, dont l'art. 7 « frappe » ceux qui contreviennent à ses dispositions « des peines » édictées par l'art. 1^{er} de la loi du 28 février 1872 ; de la loi du 31 décembre 1873, qui, après avoir puni certaines fraudes de fortes amendes, déclare « complices de la fraude et passibles, comme tels, des peines ci-dessus déterminées, tous individus qui auraient concerté, organisé, sciemment procuré les moyens à l'aide desquels la fraude a été commise » ; de la loi du 21 juin 1873, qui contient les mêmes dispositions et dont les art. 7 et 11 établissent « la récidive légale à l'encontre des contrevenants qui, condamnés à l'amende pour une première contravention, retombent dans la même faute » ; de la loi sur les allumettes du 28 juillet 1875, dont l'art. 2 punit le fabricant clandestin « en cas de récidive », d'un emprisonnement de 6 jours à 6 mois (1).

M. l'avocat général Desjardins en conclut que le législateur a ainsi manifesté une volonté hostile à la théorie jurisprudentielle. Il exprima cet avis que les condamnations prononcées en matière de contributions indirectes sont des peines parce que les textes nouveaux les désignent ainsi, parce qu'il est inadmissible que les coauteurs d'un dommage réparable par une indemnité purement civile puissent être qualifiés complices et punis comme tels, et parce qu'il est impossible, si la peine pécuniaire n'est qu'une réparation civile, de trouver la justification de la règle suivant laquelle l'auteur d'une seconde condamnation peut être emprisonné pendant 6 mois.

Ces considérations sont évidemment fort juridiques, et, à ce point de vue, elles constituent des objections très sérieuses. Mais pour comprendre la portée des textes visés, il faut se placer, non pas au point de vue juridique, mais au point de vue historique de la question ; c'est en effet par la comparaison entre les lois anciennes et les lois nouvelles qu'on arrive à considérer que les modifications, dont parlait M. l'avocat général Desjardins, ne méritent nullement cette dénomination et que le législateur moderne n'a rien innové.

C'est ici l'occasion de rappeler ce que nous avons dit précédemment (2) au sujet de la portée des art. 34, 35, 36

(1) V. les motifs du jugement rendu le 2 janvier 1891 par le tribunal d'Issoire.

(2) Section III, p. 60.

et 37 de la loi du 21 avril 1818, dont la Cour de Besançon s'est fait un argument, dans son arrêt du 21 décembre 1854 (1), pour prétendre que l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816 avait été abrogé aussi bien dans son second que dans son premier alinéa. Les lois promulguées depuis 20 ans ne peuvent avoir changé le caractère des condamnations fiscales parce qu'elles contiennent les expressions « punies », « peines », « pénalités » ; en employant ces mots, le législateur de 1872 s'est simplement conformé aux précédents : il a libellé les articles nouveaux comme l'étaient ceux des lois antérieures, n'attribuant au mot « peine » qu'un sens générique et que la valeur d'une locution usuelle courante (2). Le législateur de 1816 conciliait parfaitement dans sa pensée l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816, qui rangeait formellement les amendes et confiscations fiscales parmi les réparations civiles, et les textes antérieurs, qui les désignaient sous le nom de peines, comme l'art. 107 de la loi du 19 brumaire an VI, toujours en vigueur, les art. 19, 46, 96, 106, 129, 143, 166, 216 et 218 de la loi du 28 avril 1816.

Puisque les expressions « punis », « peines », « pénalités », employées dans les lois de l'an VI et de 1816, n'ont pas empêché une loi postérieure d'attribuer aux condamnations fiscales le caractère d'indemnité, il n'y a aucune raison de penser que les textes promulgués depuis 1816 aient eu pour effet, en se bornant à les reproduire, d'apporter une modification dans l'interprétation jurisprudentielle. M. l'avocat général Desjardins aurait pu aussi bien proposer à l'appui de sa thèse les art. 122 de la loi du 25 mars 1817, 26 et 28 de la loi du 31 mai 1843, 7 du décret du 27 mars 1817, qui s'expriment de la même manière. Il n'y a donc pas lieu de s'arrêter à cette argumentation.

En ce qui concerne la récidive légale, la réponse est la même : si le législateur de 1816 avait trouvé une incompatibilité entre l'application des règles de la récidive et le

(1) *Sirey*, 1855. 2. 481. *Pand.*, 1855. 1. 76.

(2) C'est ce qu'a décidé la Cour d'appel de Riom, le 20 janvier 1892 ; « Attendu que, dans les lois auxquelles il est fait allusion, le législateur s'est servi de termes usuels et génériques, employés dans toutes les lois antérieures, et que rien, ni dans le texte, ni dans l'esprit de ces lois nouvelles, ne permet d'induire qu'il ait voulu attacher à ces expressions un sens absolument strict et exclusif de l'ancienne interprétation. » *V. Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 76.

caractère civil des condamnations fiscales, il n'eût pas rédigé l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816, en laissant subsister les art. 67, 80, 107 et 109 de la loi du 19 brumaire an VI, qui établissent la récidive ; il n'eût surtout pas parlé de la récidive précisément dans cette loi du 28 avril 1816, comme il l'a fait aux articles 96, 106 et 121. D'ailleurs, des lois postérieures ont encore édicté en cas de seconde contravention une amende plus élevée : par exemple, la loi du 25 mars 1817, art. 122, la loi du 31 mai 1846, art. 26.

Il ne faut pas davantage s'arrêter aux dispositions de la loi du 28 juillet 1875, qui frappe la récidive, en matière de fabrication d'allumettes, d'une peine d'emprisonnement ; en effet, cette loi a été votée parce que le gouvernement a dû demander au Parlement des mesures spéciales contre une catégorie de fraudeurs qui presque toujours est insolvable. D'ailleurs l'esprit de la loi est celui-ci : une première contravention est un simple délit fiscal, qui n'intéresse que la caisse du Trésor et n'atteint ni la moralité ni la sécurité publiques ; une seconde contravention, au contraire, révèle chez l'agent une volonté persistante de commettre ce genre d'infractions ; cette fraude mérite une répression spéciale, non plus seulement à raison du préjudice qu'elle cause à l'Etat, mais encore à raison de son immoralité propre : c'est un délit de droit commun. Seulement, alors qu'un fait unique de fraude en matière d'allumettes constitue le délit fiscal, le délit de droit commun, seul passible de l'emprisonnement, comporte plusieurs actes successifs : c'est un délit d'habitude. Ce qui différencie ce cas de ceux prévus, par exemple, par les art. 46 et 166 de la loi de 1816 et 125 de celle de 1817, qui frappent les contrevenants d'une double pénalité pour une première infraction, c'est que l'élément de gravité qui s'ajoute au délit ne lui est pas inhérent, mais prend naissance par l'habitude. Cette interprétation détruit l'argumentation de M. l'avocat général Desjardins.

L'argument tiré des lois des 21 juin et 31 décembre 1873, qui établissent la complicité, soulève les mêmes objections : ces textes n'ont rien innové, puisque le législateur de 1816 a inséré, dans la loi du 28 avril 1816, d'abord l'art. 56, où il précise le caractère civil des condamnations fiscales, puis

l'art. 216, ainsi conçu : « Les tabacs circulant en contravention à l'article précédent seront saisis et confisqués, ainsi que les chevaux, voitures, bateaux et autres objets servant au transport ; le contrevenant sera puni, en outre, d'une amende de 100 à 1,000 francs.

« Toute personne convaincue d'avoir fourni le tabac saisi en fraude sera passible de cette dernière amende. »

N'est-ce pas là un cas de complicité ? Il serait difficile de le nier. Les lois des 21 juin et 31 décembre 1873 n'ont donc fait que reproduire ce qui existait dans une loi antérieure, laquelle, d'autre part, attribuait expressément à l'amende et la confiscation prononcées en matière de contributions indirectes le caractère d'indemnités.

La réponse étant ainsi donnée à tous les arguments proposés par M. l'avocat général Desjardins comme résultant de la législation en vigueur entre 1872 et 1890, il ne nous reste qu'à indiquer, en ce qui concerne les textes promulgués depuis, qu'ils s'expriment encore de la même manière et qu'aucune innovation ne se dégage de leur économie.

Si nous les prenons en détail, au contraire, et si nous les analysons, nous y découvrons des modifications graves, qui peuvent, dans une certaine mesure et surtout à première vue, justifier un revirement de l'interprétation, mais sur lesquelles il convient de s'expliquer, en s'inspirant particulièrement des travaux préparatoires. Nous allons étudier chacune des lois nouvelles dans un paragraphe spécial, en suivant l'ordre chronologique.

Loi du 21 juin 1873, article 15.

Nous avons dit précédemment (1) que la loi du 21 juin 1873 avait prêté une force nouvelle à l'argument basé sur l'initiative des poursuites. Certains auteurs, notamment M. Faustin-Hélie (1), contestent que l'Administration possède le droit exclusif de poursuivre devant les tribunaux correctionnel les contrevenants aux lois sur les contributions indirectes ; au contraire, M. Garraud (2) estime que, si aucun texte ne donne formellement à la régie l'exercice de l'action publique, « son droit résulte assez directement de

(1) V. *suprà*, section I^{re}, p. 47.

(2) V. *Précis de droit criminel*, p. 495, note 2.

l'article 23 de l'arrêté du 5 germinal an XII, de l'article 10 de l'ordonnance du 3 janvier 1821, et enfin de différentes dispositions du décret du 1^{er} germinal an XIII » et il ajoute que l'article 15 de la loi du 21 juin 1873 et le rapport de la commission sur cette loi (1) ne laissent aucun doute sur ce point.

En effet, la loi du 21 juin 1873 a, dans son article 15, attribué au ministère public l'initiative des poursuites pour certaines contraventions d'une gravité particulière et décidé que le droit de transaction ne peut être exercé par la régie qu'après jugement et seulement sur le montant des condamnations pécuniaires. Cette disposition, qui se présente évidemment sous un aspect exceptionnel, fait apparaître la règle : si l'on réserve formellement dans certains cas aux parquets l'exercice de l'action publique, c'est qu'il est de principe que l'initiative des poursuites appartient à l'Administration. C'est en quelque sorte la consécration législative de la règle adoptée par la jurisprudence. Depuis 1873 il est donc permis plus que jamais de tirer argument du droit exclusif, qui est accordé à la régie, de saisir les tribunaux correctionnels en matière d'infractions aux lois sur les contributions indirectes.

La Cour de Paris a décidé, par ses arrêts des 10 janvier et 12 juin 1896 (2), qu'il y a encore une conséquence plus directe, en ce qui concerne le caractère des peines fiscales, à déduire de la loi du 21 juin 1873.

« Considérant, a-t-elle dit, que le caractère non pénal de l'amende, qui résulte de l'ensemble des dispositions des lois organiques des 5 ventôse an XII et 28 avril 1816, a été de nouveau reconnu et consacré par la loi du 21 juin 1873 qui, ayant assimilé aux délits de droit commun certaines fraudes d'une gravité particulière, à raison des moyens employés pour les commettre, a conféré aux parquets l'exercice du droit de poursuite de ces délits et réservé à l'Administration le droit de transaction sur les amendes destinées à réparer le préjudice causé par la fraude au Trésor. »

C'est à bon droit, semble-t-il, qu'on a pu émettre cette opinion : dans la loi du 21 juin 1873, le départ est nettement

(1) V. Sirey, (*Lois annotées*), 1873, p. 421.

(2) Sirey, 1898. 2. 57.

tracé entre l'emprisonnement, peine proprement dite, prononcée à la requête du ministère public, au nom de la société, et les autres pénalités dont la poursuite est réservée à l'Administration et dont la nature paraît suffisamment précisée par le droit de transaction : la régie agit et dispose de son action comme le fait une partie civile, puisqu'elle peut à son gré poursuivre ou non une condamnation, qu'après jugement elle conserve le droit de transiger avec le contrevenant et qu'en tout cela elle reste indépendante du ministère public, qui agit séparément et pour son compte ; cela prouve qu'il est logique d'assimiler les pénalités fiscales aux réparations civiles.

La loi du 21 juin 1873 est donc toute en faveur de la thèse jurisprudentielle.

Lois du 30 mars 1888, art. 42 ; du 29 mars 1879, art. 19 ; du 6 août 1905, art. 23.

Ainsi que nous l'avons vu précédemment (1), l'art. 39 du décret du 1^{er} germinal an XIII portait : « Les juges ne pourront, à peine d'en répondre en leur propre et privé nom, modérer les confiscations et amendes, ni en ordonner l'emploi au préjudice de la régie ». Or, le 30 mars 1888, intervint une loi dont l'article 42 rendait l'article 463 du Code pénal, sur les circonstances atténuantes, applicable, en ce qui concerne les amendes, aux délits et contraventions prévus par les lois sur les contributions indirectes ; la loi du 29 mars 1897, art. 19, en restreignit l'application au cas où la bonne foi du contrevenant est dûment établie, mais l'étendit à la confiscation ; enfin, la loi du 6 août 1905, art. 23, apporta quelques modifications, mais seulement de détail, à cette nouvelle législation.

Dès 1888, la jurisprudence s'émut de cette innovation : certains tribunaux s'empressèrent de la signaler dans les motifs de leurs décisions. Ainsi le tribunal d'Issoire déclara, le 2 janvier 1891 (2), « que l'article 42 de la loi de finances du 30 mars 1888, en rendant applicable l'art. 463 du Code pénal aux délits et contraventions prévus par les lois sur les contributions indirectes a consacré une fois de plus le caractère pénal des amendes fiscales ;

(1) V. section I^{re}, p. 43.

(2) *Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 48.

« Que, plus récemment encore, par la loi du 26 décembre 1890 (1), et malgré les observations du commissaire du gouvernement, le législateur, en autorisant les tribunaux dans tous les cas où la peine de la confiscation et celle de l'amende sont prononcées par les lois sur les contributions indirectes, ou en matière d'octroi, à modérer la confiscation comme l'amende par application du même article 463, a nettement indiqué que les amendes pas plus que la confiscation ne devaient être considérées comme des réparations civiles. »

Cette opinion était d'ailleurs celle de M. l'avocat général Desjardins, qui l'avait exposée devant la Cour suprême avant l'arrêt du 10 décembre 1890 (2). Elle fut encore reprise par le tribunal de Reims, qui jugea, le 10 juin 1894 (3) « que même le caractère prédominant de la peine sur l'indemnité a été récemment mis en lumière par l'art. 42 de la loi du 30 mars 1888, qui permet, en matière de régie, la concession des circonstances atténuantes, lesquelles supposent nécessairement la culpabilité et excluent par conséquent toute poursuite contre les héritiers ou ayants-cause ».

Cette manière de voir a été vigoureusement combattue ; le jugement d'Issoire, notamment, a été infirmé, le 20 janvier 1892 (4), par un arrêt de la Cour d'appel de Riom, qui décida « qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter davantage aux lois de finances des 30 mars 1888 et 26 décembre 1890, qui autorisent les tribunaux à appliquer l'article 463 du Code pénal aux condamnations pour amendes et confiscations ; qu'il est manifeste que ces lois, d'ailleurs essentiellement transitoires et édictées pour un seul exercice budgétaire, n'ont eu d'autre but que de permettre un abaissement de peine sans rien innover en ce qui touche son caractère juridique ».

Le jugement de Reims fut également infirmé par arrêt de la Cour d'appel de Paris, en date des 10 janvier et 12

(1) Ce vote n'a pas été sanctionné par le Sénat.

(2) *Dall.*, 1891. 4. 103. *Sirey*, 1891. 4. 118. — V. aussi Garraud, *Traité du droit pénal français*, 2^e édit., t. II, n^o 445, p. 240.

(3) *Journ. des contr. indir.*, 1898, p. 357.

(4) *Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 76.

juin 1896 (1), et portant « que le vote de l'article 42 de la loi de finances du 30 mars 1888, qui a accordé aux tribunaux la faculté de modérer les amendes par application de l'art. 463 du Code pénal, a eu pour objet non de modifier le caractère des amendes fiscales, mais seulement de permettre aux tribunaux de les réduire au-dessous du minimum prévu par la loi, au même titre que l'Administration pouvait le faire par la voie gracieuse de la transaction, lorsque les circonstances paraissent atténuantes ».

Enfin, la Cour de Cassation exprima implicitement la même opinion le 16 décembre 1898 (2), en déclarant que l'abrogation de l'art. 39 du décret du 1^{er} germinal an XIII n'empêchait pas le droit de transaction de subsister au profit de l'administration des contributions indirectes, ce qui suffit à caractériser les condamnations fiscales.

Pour comprendre, en effet, la portée de la réforme de 1888, il faut rechercher les conditions dans lesquelles elle est intervenue ; de son exposé historique se dégagera la pensée à laquelle a obéi le législateur en décidant que l'art. 463 du Code pénal serait désormais applicable à la matière des contributions indirectes ; et, quand nous aurons ainsi précisé la nature de l'innovation apportée à la législation primitive, nous aurons peut-être à en déduire des conséquences inattendues. C'est en novembre 1887 qu'eut lieu la première tentative d'extension de l'application des circonstances atténuantes aux peines fiscales : MM. Albert Ferry, Frogier de Ponlevoy, Brugnot, Marquiset, députés, déposèrent une proposition de loi dont voici l'exposé des motifs :

« L'art. 39 du décret du 1^{er} germinal an XIII porte :

« Les juges ne pourront, à peine d'en répondre en leur propre et privé nom, modérer les confiscations et amendes, ni en ordonner l'emploi au préjudice de la régie. »

« De ce texte il résulte qu'en matière de répression des délits et des contraventions aux lois des contributions indirectes, les tribunaux sont véritablement réduits au rôle d'une simple chambre d'enregistrement. Le fait matériel de la contravention une fois établi, ils doivent nécessaire-

(1) *Sirey*, 1898. 2. 57.

(2) *Sirey*, 1899. 1. 529. *Journ. des contr. indir.*, 1900, p. 23.

ment condamner, et s'il leur est permis d'examiner la question d'intention, d'apprécier, par exemple, l'excuse tirée de la bonne foi, ou telles autres circonstances qui pourraient être invoquées par les contrevenants, c'est seulement pour déterminer la quotité de l'amende, qui ne peut en aucun cas descendre au-dessous de cinq cents francs, minimum fixé par la loi, quelle que soit l'importance du droit fraudé.

« Et telle est la rigueur de ces principes qu'il a été jugé que l'art. 66 du Code pénal, qui permet d'acquitter le mineur comme ayant agi sans discernement, est inapplicable aux lois répressives de fraude en matière de contributions indirectes.

« Ainsi, dans tous les cas, le fait matériel de la contravention une fois établi, une condamnation doit nécessairement être prononcée.

« L'inflexibilité de ces principes est, il est vrai, atténuée dans une certaine mesure par la faculté laissée à l'Administration de transiger avec les contrevenants.

« Mais cette faculté est essentiellement arbitraire et l'usage, qui parfois en a été fait, a donné lieu à de nombreuses et légitimes protestations. On assure que maintes fois, suivant la qualité du contrevenant, sa position sociale, les appuis qu'il pouvait trouver dans le monde politique ou ailleurs, l'Administration s'est montrée d'une rigueur extrême ou d'une indulgence tout à fait paternelle.

« Du reste, cette faculté elle-même semble ne plus guère exister aujourd'hui qu'à l'état théorique.

« A l'occasion de l'application de la loi du 27 mai dernier sur les sucres, M. le président du conseil, ministre des finances, a décidé que tous les procès-verbaux dressés en exécution de cette loi seraient, sans exception, déférés aux tribunaux, et on affirme que, depuis, cette décision a été, par une circulaire confidentielle, étendue à tous les procès-verbaux dressés en matière de contributions indirectes.

« La conséquence de cette décision est des plus simples : tous les contrevenants, qu'ils soient de bonne ou de mauvaise foi, qu'ils se soient rendus coupables d'une fraude considérable ou minime, devront être traduits en police correctionnelle et condamnés au moins à cinq cents francs d'amende, le droit fraudé ne fût-il que de quelques francs.

« C'est là une situation irritante, qui a soulevé de toutes parts de nombreuses et légitimes protestations, et qu'il importe, dans l'intérêt même du gouvernement de la République, de modifier.

« Certes, nous sommes loin de blâmer l'attitude énergique adoptée par M. le Ministre : la fraude a pris, depuis quelques années, des proportions scandaleuses et qui mettent en péril le bon ordre des finances. Le gouvernement a promis d'apporter remède à cette désolante situation ; par les mesures que nous venons de rappeler, il a commencé à tenir son engagement et nous applaudissons à ses courageux efforts.

« Mais la répression sera-t-elle moins efficace pour être plus équitable, plus humaine, plus en conformité avec nos mœurs et avec l'ensemble de notre législation pénale ?

« En matière pénale, l'intention est un élément essentiel de culpabilité : où l'intention délictueuse n'existe pas, le délit disparaît (1) et laisse seulement la porte ouverte aux réparations civiles ; dans tous les cas, les circonstances atténuantes doivent être recherchées ; elles amoindrissent la culpabilité quand le délit est constaté.

« Pourquoi n'en serait-il pas de même en matière de fraude à la régie ? Pourquoi les tribunaux n'auraient-ils pas à l'avenir le droit d'apprécier les circonstances dans lesquelles s'est produit le délit, de modérer la peine et même de renvoyer de la poursuite le prévenu qui, de bonne foi, inconsciemment, en quelque sorte, se serait rendu coupable d'une infraction aux lois sur les contributions indirectes, à la condition, bien entendu, que le Trésor soit toujours indemnisé de la perte que la fraude, même inconsciente, pourrait lui faire éprouver ?

« Nous n'apercevons aucune raison sérieuse qui justifie le maintien de dispositions exorbitantes et en quelque sorte draconiennes, et nous demandons que les délits en matière de régie soient placés sous l'empire du droit commun.

« En conséquence nous avons l'honneur de vous présenter la proposition de loi suivante :

(1) Il faut cependant faire une exception pour les délits d'imprudences. V. infra, p. 95.

« PROPOSITION DE LOI.

« Article unique. — L'art. 39 du décret du 1^{er} germinal an XIII est supprimé et remplacé par la disposition suivante :

« L'art. 463 du Code pénal sera applicable aux délits et contraventions prévus en matière de contributions indirectes, sans que, même en cas d'acquiescement, le prévenu puisse être dispensé d'acquitter le montant du droit fraudé. »

Dans la séance du 16 mars 1888, M. Albert Ferry reprit et développa les motifs de la proposition, citant l'exemple d'un contrevenant qui, pour avoir introduit frauduleusement en ville un litre d'eau-de-vie, dut payer environ sept cent cinquante francs, ce qui, dit-il, représente de l'alcool à quarante francs le petit verre !

M. Monis objecta que l'erreur de M. Ferry repose en ce fait que les amendes fiscales ne sont pas des peines, mais la réparation du préjudice subi par le Trésor : le fraudeur s'est indûment approprié une partie de la fortune publique ; il s'est emparé d'une somme qui aurait dû rentrer dans les caisses du Trésor ; il faut qu'il la restitue. Le principe légal, c'est que l'amende fiscale n'est pas une peine, c'est une restitution, une réparation civile.

M. Boreau-Lajanadie et M. d'Aillières appuyèrent la proposition, qui, mise aux voix, fut adoptée presque sans discussion, par 268 voix contre 232, avec le texte suivant :

« Les articles :

« 4, titre XII, de la loi du 22 août 1791 ;

« 23, titre VI, de la loi du 4 germinal an II ;

« 16, paragraphe 2 et 17, titre IV, de la loi du 9 floréal an VII ;

« 39, du décret du 1^{er} germinal an XIII ;

« 11, de la loi du 21 juin 1873 ;

« et généralement tous les textes qui défendent aux tribunaux de modérer les confiscations et amendes en matière de délits et de contraventions aux lois sur les contributions indirectes, sont supprimés et remplacés par la disposition suivante :

« L'art. 365 du Code d'instruction criminelle et l'art. 463 du Code pénal sont applicables aux délits et contraventions prévus par les lois sur les contributions indirectes,

sans que, même en cas d'acquittement, le prévenu puisse être dispensé d'acquitter le montant du droit fraudé.

« Les procès-verbaux feront foi jusqu'à preuve contraire ; ils ne pourront être l'objet d'aucune transaction. »

Devant le Sénat, le 29 mars, la proposition n'eut pas le même succès ; après les observations de M. Boulanger, rapporteur général, qui réclama pour une réforme aussi importante une étude réfléchie, elle fut rejetée.

Le lendemain, 30 mars, M. Cunéo d'Ornano reprit devant la Chambre des députés l'amendement concernant les circonstances atténuantes, laissant de côté la question de la force probante des procès-verbaux, et du droit de transaction ; malgré les efforts de M. Catusse, commissaire du gouvernement, qui demandait l'ajournement de la discussion après le vote du budget, la proposition fut adoptée à une majorité plus considérable que la première fois : 313 voix contre 171.

Le soir même, l'ensemble du projet de budget fut présenté au Sénat. Le temps pressait ; trois douzièmes provisoires seulement avaient été votés. M. le président de la commission prit la parole en ces termes : « La commission, en présence des événements nouveaux dont elle vient d'avoir connaissance, renonce à demander la modification de l'ancien article 36, relatif aux circonstances atténuantes ». En effet, le président du conseil, M. Tirard, était attendu à la Chambre, où l'on discutait une interpellation à la suite de laquelle le ministère tomba. Ce fut donc en vertu d'un accord entre le chef du gouvernement et le Sénat que l'article 42 fut maintenu sans discussion possible sur le fond. M. Albert Ferry explique, dans son rapport du 18 octobre 1888, que cette disposition « a trouvé grâce devant le Sénat, qui semble, du reste, n'avoir émis sur ce point qu'un vote de résignation ». C'était une improvisation législative dont les conséquences devaient être considérables, parce que, envisagée en dehors des circonstances qui l'avaient provoquée, elle constituait un précédent de nature à autoriser de nouvelles réformes.

C'est ce qui se produisit : M. Cunéo d'Ornano reparut, le 8 décembre 1890, porteur d'un amendement complémentaire de celui qui avait fait l'objet de la loi du 30 mars 1888 ; en voici le texte :

« L'art. 463 du Code pénal est applicable aux délits et contraventions en matière d'octroi, comme à tous autres délits et contraventions prévus par les lois sur les contributions indirectes.

« Dans tous les cas où la peine de la confiscation et celle de l'amende sont prononcées par les lois sur les contributions indirectes ou en matière d'octroi, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux sont autorisés à modérer la confiscation comme l'amende, par application de l'art. 463 du Code pénal. »

Le premier alinéa visait l'extension aux délits et contraventions en matière d'octroi de la loi du 30 mars 1888 ; le second parlait pour la première fois de la confiscation.

M. Catusse, directeur général des contributions indirectes, commissaire du gouvernement, s'éleva contre l'application extensive d'une loi qui n'avait eu pour résultat que d'abaisser de cinq à trois millions le montant des recouvrements des amendes et de décourager le personnel.

MM. Jumel et Emile Jamais appuyèrent la réplique de M. Cunéo d'Ornano, qui demanda la mise aux voix du premier paragraphe seul et obtint son adoption par 394 voix contre 156.

M. Cunéo d'Ornano aborda alors la question plus délicate de la confiscation, à qui il reprocha de n'être pas toujours proportionnée au délit. Son amendement devait, selon lui, substituer « à l'arbitraire administratif l'impartialité des tribunaux ». Il fut adopté par 281 voix contre 152.

M. Jacquemin proposa une disposition additionnelle : « Les circonstances atténuantes ne seront applicables, en vertu des dispositions ci-dessus, que si la bonne foi du contrevenant est reconnue expressément ». De son côté, M. Jumel demanda l'adoption de l'amendement suivant : « En cas de récidive dans le délai de six mois, après la première contravention, il ne pourra être fait application de l'art. 463 ». La première proposition fut rejetée, mais celle de M. Jumel fut ajoutée à la suite de l'article voté.

M. le sénateur Boulanger, dans son rapport sur le budget de 1890, critiqua vivement cette décision ; outre les raisons précédemment invoquées, il indiqua : « Le texte est rédigé en termes inacceptables. Il autorise d'une manière générale

la remise de toutes les confiscations, sans aucune exception. Cependant, les confiscations portent souvent sur des objets prohibés, tels que les tabacs, les allumettes, les poudres à feu, les cartes à jouer. Il ne faut pas laisser croire, dans un texte législatif, que les dispositions prohibitives dont il s'agit sont partiellement abrogées et que l'appréciation des circonstances dans lesquelles la confiscation doit être maintenue est remise aux tribunaux ». D'autre part, il proposa d'étendre à une année le délai de la récidive.

Le Sénat, dans sa séance du 23 décembre 1890, adopta le texte suivant pour l'art. 12 : « Dans les cas prévus par l'art. 42 de la loi du 30 mars 1888, il ne pourra être fait application de l'art. 463 du Code pénal, s'il y a récidive pendant le délai d'un an à partir du jugement qui a reconnu la contravention ou le délit ».

Le lendemain, la discussion recommença à la Chambre, à laquelle, tenant partiellement compte des observations du Sénat, on proposa une nouvelle rédaction : « Dans tous les cas où la peine de la confiscation et celle de l'amende sont prononcées par les lois sur les contributions indirectes ou en matière d'octroi, et sauf pour les objets prohibés, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux sont autorisés à modérer la confiscation comme l'amende, par application de l'art. 463 du Code pénal. En cas de récidive dans le délai d'un an après la première contravention, il ne pourra être fait application de l'art. 463 ». Cet amendement, vigoureusement soutenu par M. Cunéo d'Ornano, fut rejeté ; par contre, le texte voté par le Sénat fut adopté.

Non seulement la loi du 26 décembre 1890 n'avait pas étendu les effets de la loi du 30 mars 1888, mais elle en avait restreint l'application. M. Cunéo d'Ornano reprit la discussion un an après, d'ailleurs avec le même insuccès : il s'adressa alors à la presse et écrivit au directeur du *Petit Journal*, le 26 janvier 1892, la lettre suivante :

« Monsieur le directeur,

« Dans leur analyse des débats de la Chambre des députés, la plupart des journaux n'ont pas dit exactement en quoi consiste la réforme que je propose d'introduire dans le budget. Voulez-vous m'accorder, pour le dire, votre tribune

populaire, où ma pensée ne sera pas trahie par des traducteurs infidèles ?

« Il ne s'agit ni de douanes ni d'octroi, ni de fraude. Il s'agit de cette foule de débitants de boissons, de marchands de vins, liqueurs, eaux-de-vie, bières, cidres, bouilleurs, distillateurs, brasseurs, aubergistes, etc..., en un mot de tous les citoyens qui, parce qu'ils procurent au budget un gros chiffre de millions, se voient, à raison du moindre procès-verbal de régie, et quand même ils fourniraient de leur bonne foi les plus indéniables preuves, refuser obstinément le droit commun, c'est-à-dire le droit d'en appeler utilement aux tribunaux.

« Supposez qu'un employé de la régie affirme avoir relevé contre tel débitant une erreur insignifiante sur l'acquit ou un retard de dix minutes du camionneur, ou une différence quelconque sur le degré ; votre procès-verbal est dressé, faisant foi sauf inscription de faux, et entraînant amende, saisie et confiscation de toutes les marchandises.

« Soit ! Mais si l'employé se trompe ou exagère, il y a des juges en France comme à Berlin, n'est-ce pas ? Non !

«

« Mais maintenant la régie, obligée de laisser ainsi intervenir les tribunaux sur le montant des amendes, se rattrape sur le montant de la confiscation. En effet, pour une contravention minime, il peut y avoir, en sus de l'amende, saisie et confiscation de 100,000 francs de marchandises ! C'est la ruine ou la faillite du débitant.

« Or, même depuis 1888, l'Administration des contributions indirectes ou régie, reste seule maîtresse en ce cas !

«

« Eh bien, ma proposition, en quoi consiste-t-elle ? A donner aux tribunaux de la République, en matière de confiscation de régie, le droit de juger.

«

« La Chambre des députés vient encore, sur le budget de 1892, de voter trois fois de suite ma proposition, que le Sénat, guidé par M. Boulanger, et malgré l'insistance de M. Martell, a repoussée trois fois de suite. Le Sénat a encore eu le dernier mot, quelques députés ayant fini par se déjuger. Quant à moi, dès le dépôt du budget prochain, je reviendrai à la charge, et il faudra que la cause triomphe. »

Dans un article inséré au *Journal des contributions indirectes*, du 21 février suivant, l'Administration répondit à ces « calomnies ». La *République française* fit également paraître, le 5 mars suivant, un article hostile à la proposition de M. Cunéo d'Ornano (1), qui s'y trouvait surnommé « le Saint-Vincent de Paule des petits fraudeurs de la Charente et autres lieux ».

M. Cunéo d'Ornano tint parole : il reprit, mais sans résultat, pour le budget de 1893, l'amendement présenté l'année précédente. L'Administration avait alors une raison nouvelle de s'opposer plus énergiquement que jamais à l'extension de la loi du 30 mars 1888 : en effet, l'exhaussement probable du droit sur les alcools allait donner une prime nouvelle à l'activité de la fraude.

A l'occasion de la discussion du budget de 1894, M. Cunéo d'Ornano revint à la charge ; son amendement, vigoureusement combattu par M. Catusse, fut cependant adopté par la Chambre, le 12 juillet 1893, par 313 voix contre 163.

La commission des finances du Sénat, réunie pour examiner les modifications apportées par la Chambre au projet de budget, repoussa l'amendement de MM. Chiché et Cunéo d'Ornano. Le Sénat, dans sa séance du 21 juillet 1893, le rejeta également. Le projet de budget retourna le 22 juillet devant la Chambre, qui rétablit, par 302 voix contre 130, l'article proposé par M. Cunéo d'Ornano.

Le soir même, le Sénat fut de nouveau appelé à se prononcer. Le rapporteur général, M. Boulanger, se prononça très énergiquement contre les innovations proposées. Le ministre des finances ne persista pas, au contraire, dans l'opposition qu'il avait faite jusqu'alors aux articles dont il s'agit. Pour terminer le conflit, et sans méconnaître les dangers de l'innovation projetée, il demanda au Sénat de voter les articles, sauf à en ajourner l'application au 1^{er} janvier 1894 ; il proposa la nomination d'une commission de sénateurs, de députés et d'agents de l'Administration, chargée d'examiner le projet et de reconnaître s'il était ou non acceptable ; dans la négative, le gouvernement devait en proposer l'abrogation. M. Trarieux combattit cette motion et demanda la disjonction, qui fut votée à l'unanimité.

(1) *Journ. des contr. indir.*, 1892, p. 412.

Dans la soirée du 22 juillet, la discussion reprit à la Chambre sur l'ensemble du budget, mais l'amendement Cunéo d'Ornano ne fut pas repris.

A la suite de cet échec, nouvelle trêve d'une année ; puis M. Cunéo d'Ornano et plusieurs de ses collègues déposèrent une proposition de loi étendant l'application des circonstances atténuantes aux délits et contraventions en matière d'octroi ; un rapport de M. le Senne à la quatrième commission d'initiative parlementaire lui assura la prise en considération. De la confiscation, il n'était plus question, pourrait-on dire, que pour mémoire ; ce ne fut qu'en 1897 que la lutte reprit sérieusement.

Dans sa séance du 13 février 1897, la Chambre vota, par 318 voix contre 197 l'application à la confiscation des circonstances atténuantes. Le *Moniteur vinicole* publia sur la question, en faveur de l'amendement, une étude intéressante de M^e H. Ferrand, avocat à la Cour d'appel de Paris, qui se trouve reproduite au *Journal des contributions indirectes* du 13 mars 1897, page 150, et où l'auteur se déclare partisan de la rédaction suivante, qui, suppose-t-il, mettrait tout le monde d'accord : « Lorsque la confiscation pourra être évaluée en argent, le juge aura le pouvoir d'apprécier la bonne foi du prévenu et de modérer la peine, par application de l'art. 463 du Code pénal.

« Le bénéfice de cette disposition ne pourra être invoqué dans le cas de transport frauduleux d'alcool, prévu par les art. 12 et 14 de la loi du 21 juin 1873 et 46, § 2, de la loi du 21 avril 1816. Il n'est rien changé aux lois concernant les tabacs, les cartes et les allumettes. »

Cependant, la commission des finances du Sénat, sur le rapport de M. Morel, repoussa l'amendement Cunéo d'Ornano, dont la discussion, portée devant le Sénat le 22 mars 1897, fut renvoyée au lendemain. Le 23 mars, la proposition, fortement appuyée par MM. Leydet et Maxime Lecomte, fut finalement rejetée.

Le 26 mars, la Chambre reprit encore son amendement, présenté par M. Bertrand sous une nouvelle forme : « En matière de contributions indirectes, et par application de l'art. 463 du Code pénal, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux, autorisés à modérer le montant

des amendes, sont aussi autorisés, dans le cas où la bonne foi du contrevenant sera constatée par eux dans le jugement ou l'arrêt, à modérer le montant des confiscations, sauf pour la confiscation d'objets prohibés. »

M. Krantz, rapporteur général, déclara que, dans ces conditions nouvelles, la commission du budget acceptait la rédaction proposée. A la majorité de 423 voix contre 19, l'amendement fut adopté. Puis, sur la proposition de M. Gauthier de Clagny, appuyée par M. Cochery, on le compléta par ces mots : « et sauf le cas de récidive dans le délai de trois ans ».

Devant cette nouvelle manifestation de la volonté de la Chambre, et en présence des atténuations apportées au texte primitif de la proposition, la commission des finances du Sénat ne crut pas devoir persister dans son attitude ; il lui sembla nécessaire toutefois de modifier encore la rédaction adoptée, en vue de lui donner une forme plus juridique et de mieux sauvegarder encore les intérêts du Trésor. A la séance du 29 mars, elle proposa le texte suivant : « En matière de contributions indirectes, et par application de l'art. 463 du Code pénal, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux sont autorisés, lorsque la bonne foi du contrevenant sera dûment établie, et en motivant expressément leur décision sur ce point, à modérer le montant des amendes et à substituer à la confiscation, sauf pour les objets prohibés, une condamnation pécuniaire équivalente au moins au montant des droits fraudés. Toutefois, la confiscation effectuée en demeurera acquise à la régie, à défaut par le contrevenant d'avoir acquitté le montant desdites condamnations dans un délai de trois mois à compter du jour où elles seront définitives.

« Cette disposition cessera d'être applicable en cas de récidive dans le délai de trois années.

« Sont abrogés les art. 42 de la loi du 3 mars 1888 et 12 de la loi du 26 décembre 1890 ».

Enfin, ce texte fut encore modifié par la commission des finances elle-même, et l'article fut définitivement adopté par le Sénat, par 209 voix contre 40, puis par la Chambre des députés, avec la rédaction suivante :

« En matière de contributions indirectes, et par application de l'art. 463 du Code pénal, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux sont autorisés, lorsque la bonne foi du contrevenant sera dûment établie, et en motivant expressément leur décision sur ce point, à modérer le montant des amendes et à le libérer de la confiscation, sauf pour les objets prohibés, par le paiement d'une somme que le tribunal arbitrera et qui ne pourra en aucun cas être inférieure au montant des droits fraudés.

« Cette disposition cessera d'être applicable en cas de récidive dans le délai de trois années.

« Toutefois la confiscation demeurera acquise à la régie, à défaut par le contrevenant d'avoir acquitté le montant des condamnations de toute nature dans le délai d'un mois, à compter du jour où elles seront devenues définitives.

« Il n'est rien innové à la législation en matière d'octroi.

« Les art. 42 de la loi du 30 mars 1888 et 12 de la loi du 26 décembre 1890 sont abrogés. »

Il n'est pas sans intérêt de constater qu'à la suite de ce vote, tout le monde, partisans et adversaires de la thèse jurisprudentielle, se déclara entièrement satisfait ; M. Cunéo d'Ornano proclama que « tout est bien qui finit bien » et alla même jusqu'à reconnaître que la nouvelle formule était plus juridique que la sienne ; quant à l'Administration, elle considéra que cette modification de la législation pénale n'était pas de nature à lui inspirer la moindre inquiétude.

Voici, en effet, quelles étaient les innovations de 1897, telles que les a résumées M. Garraud (1) :

1° Contrairement au droit commun, les circonstances atténuantes sont admises pour les délits fiscaux aux lois sur les contributions indirectes ;

2° elles peuvent modifier l'application de la confiscation pénale, la confiscation de police restant en dehors de ce système ;

3° elles ne peuvent être accordées en cas de récidive spéciale ;

4° mais la récidive spéciale est un état temporaire, limité à trois ans ;

(1) *Précis de droit criminel*, p. 345, note 2.

5° la déclaration de circonstances atténuantes doit être motivée.

La jurisprudence appliqua strictement ce dernier principe. Ainsi, la Cour d'appel de Montpellier rendit, le 24 juin 1898 (1), un arrêt d'infirmité, décidant « qu'à tort les premiers juges ont fait bénéficier le prévenu des circonstances atténuantes ; que leur décision motivée sur l'absence d'antécédents ne peut être maintenue ;

« qu'au point de vue fiscal, le défaut d'antécédents ne suffit pas plus pour établir la bonne foi que l'existence d'antécédents ne peut prouver seule la mauvaise foi ;

« qu'il faut entendre par bonne foi en ces matières le fait d'un individu qui a pu contrevenir à la loi par erreur ou qui se trouve malgré lui en contravention. »

De même, le 10 juillet 1899 (2), la Cour d'appel de Douai jugea que, dans l'espèce à elle soumise, « tout au plus pourrait-il y avoir doute, et que ce doute devrait être interprété contre Richebé, qui, aux termes de l'art. 19 de la loi du 29 mars 1897, devrait établir sa bonne foi pour pouvoir profiter de la disposition relative aux circonstances atténuantes ».

Consultée également sur la nature de la récidive établie par la même loi, elle décida :

« Que lors du vote au Sénat de la loi de 1897, l'un des membres de cette assemblée, M. Martin, demanda de quelle récidive il s'agissait : « S'agit-il de la récidive d'une contravention quelconque en matière de contributions indirectes, ou d'une contravention quelconque aussi, en matière de » deux infractions de la même espèce ? ». Que M. Godin lui répondit qu'il s'agissait évidemment d'une récidive en matière de contributions indirectes ; que le ministre des finances, intervenant, ajouta : « Il ne peut y avoir de doute, » la récidive dont il s'agit est une récidive de contravention » en matière de contributions indirectes » ;

« Que cette interprétation donnée sur un point spécial par le ministre des finances chargé de présenter et d'appliquer la loi n'a soulevé aucune objection ; que le Sénat se l'est ainsi appropriée ;

(1) *Journ. des contr. indir.*, 1898, p. 456.

(2) *Recueil de jurisprudence des contr. indir.*, annexe au *Journ. des contr. indir.*, p. 33.

« Que c'est donc celle qui résulte de la pensée du législateur et qu'elle s'impose au juge ;

« Qu'il en résulte qu'il n'est point nécessaire, pour qu'il y ait récidive, que les deux contraventions soient de la même espèce. »

C'est en s'inspirant du même principe que d'autres arrêts ont décidé que ni le peu d'importance de la saisie,

Montpellier, 22 juillet 1898 (1),

Grenoble, 9 novembre 1900 (1),

ni le défaut d'antécédents,

Montpellier, id.,

Chambéry, 17 mai 1900 (1),

ni l'ignorance de la loi,

Montpellier, id.,

ni l'état de misère du contrevenant,

Nancy, 11 mai 1900 (1),

ne peuvent constituer la bonne foi nécessaire pour admettre un prévenu à bénéficier des circonstances atténuantes.

La loi du 29 mars 1897 avait, en somme, considérablement restreint l'application de la loi du 30 mars 1888. Faut-il penser que ces deux dispositions législatives ont dans leur ensemble, apporté une modification à la nature des pénalités fiscales ? Plusieurs raisons s'opposent à ce qu'on leur attribue une telle portée.

D'abord, nous avons vu dans quelles conditions a été votée la loi du 30 mars 1888 ; nous avons indiqué (2) que son article 42 avait été adopté en quelque sorte par surprise. D'autre part, il ne faut pas oublier qu'il s'agissait d'une loi de finances, dans laquelle, incidemment, accessoirement pour ainsi dire, se trouvait tranchée en quelques mots la question des circonstances atténuantes en matière de contributions indirectes, et non d'une disposition spéciale, réglant et précisant les conditions d'une réforme. Une loi de finances ne peut avoir la portée d'un texte de ce genre ; comme le disait l'arrêt de la Cour d'appel de Riom, le 20 janvier 1892 (3), elle est « essentiellement transitoire et édictée pour un seul exercice budgétaire ». On eût cer-

(1) *Journ. des contr. indir.*, 1901, p. 397.

(2) V. *suprà*, p. 84.

(3) *Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 76.

tainement fait d'une innovation aussi importante l'objet d'une loi spéciale.

La loi du 29 mars 1897 a été votée comme corollaire de la précédente ; c'était aussi une loi de finances et dans tous les cas on peut affirmer qu'elle fournit de sérieux arguments aux partisans de la thèse traditionnelle.

Remarquons, en premier lieu, qu'elle fixe le caractère exceptionnel de la confiscation fiscale, en lui appliquant des règles auxquelles échappe la confiscation de droit commun : en droit pénal, la confiscation n'est pas susceptible d'être réduite par l'effet de l'art. 463. On a donc au moins le droit de conclure que les pénalités prononcées en matière d'infractions aux lois sur les contributions indirectes sont essentiellement dérogatoires au droit commun et qu'il ne faut pas se laisser surprendre par les contradictions existant entre les divers principes qui les régissent.

Ce qui mérite une attention particulière, c'est l'insistance mise par le législateur à exiger la bonne foi, *stricto sensu*, du délinquant, et à imposer aux tribunaux l'obligation de s'expliquer expressément sur les motifs qui ont donné lieu à l'application des circonstances atténuantes.

Nous avons constaté quelle application rigoureuse la jurisprudence fit de ce principe, alors qu'en droit commun elle admet à titre de circonstances atténuantes celles qui n'ont qu'un rapport éloigné avec l'affaire ou même qui y sont complètement étrangères (1). Ce qui est plus significatif encore, c'est que la loi du 29 mars 1897 établit, pour l'admission des circonstances atténuantes, précisément une condition incompatible avec les règles du droit pénal. En effet, dans tous les cas où un tribunal aura à réprimer un crime ou un délit de droit commun, s'il est prouvé au cours des débats que le délinquant a agi de bonne foi, c'est-à-dire sans intention de nuire, non seulement il devra tenir compte de cette constatation, mais il devra acquitter purement et simplement le prévenu. M. Garraud (2) s'exprime ainsi :

(1) V. Garraud. *Précis de droit criminel*, p. 337, § 244 : « Les circonstances atténuantes sont laissées à l'appréciation du juge, qui peut les trouver dans toutes les causes qui affaiblissent soit la matérialité de l'action, soit la culpabilité de l'agent, qui peut même les déclarer pour rectifier, dans l'espèce qui lui est soumise, l'application d'une loi qu'il trouve trop sévère. »

(2) *Précis de droit criminel*, p. 165, § 115.

« L'acte volitif, incriminé comme intentionnel, se décompose et s'analyse en un acte de volonté portant sur l'action ou l'omission qui forme l'élément matériel du délit, et en une direction de volonté portant sur le caractère ou les conséquences du fait incriminé. De cette idée résulte une double conséquence : 1° dans le délit intentionnel, la bonne foi est exclusive de toute responsabilité pénale ; 2° dans le délit intentionnel, la faute simple n'est pas suffisante pour engager la responsabilité pénale.

« La faute consiste dans une inobservation des règlements, une négligence, une imprudence. Il est deux groupes d'infractions dans lesquels la responsabilité pénale est engagée, non par le seul fait matériel d'omission ou de commission, mais par une faute, lourde ou légère, une imprudence ou une négligence imputable à l'agent : ce sont les délits d'imprudence ; ce sont les contraventions de police. »

Ce qui prouve bien que telle est la règle, c'est que, dans les cas où il en est autrement, la loi s'en explique formellement et consacre ainsi le caractère exceptionnel de la disposition qu'elle contient : ainsi, en matière de délits d'imprudence, les art. 295 et 319 du Code pénal, pour l'homicide par imprudence, les art. 309 et 320, pour les coups et blessures par imprudence, les art. 434 et 458, pour l'incendie par imprudence, indiquent expressément les circonstances où les tribunaux n'auront pas à rechercher l'intention coupable chez l'agent, dont la responsabilité pénale existe du seul fait du délit. Pour les contraventions de police, ce qui démontre que la culpabilité est indépendante de l'intention, c'est : 1° leur nom même, qui indique le simple fait matériel d'être venu contre la loi (contra-venire) ; 2° l'énumération, par les art. 471 et suivants du Code pénal, des infractions à la police générale, énumération qui nous montre le législateur punissant de simples faits de négligence ou d'imprudence ; 3° les exceptions par lesquelles le législateur confirme la règle, puisqu'il indique expressément les hypothèses dans lesquelles l'intention est nécessaire pour donner lieu à une répression (1).

Par conséquent, si les amendes et confiscations pro-

(1) V. *Code pénal* : art. 471, § 11 ; 478, § 8 ; 479, § 9. — V. aussi Blanche : *Etude pratique du droit pénal*, t. II, § 256.

noncées en matière de contributions indirectes étaient des peines proprement dites, les tribunaux correctionnels ne devraient pas les prononcer dans les cas où les délits fiscaux ont été commis sans intention coupable ; ce serait, ou une contradiction, ou une violation des principes, que reconnaître la bonne foi du délinquant et appliquer à ce dernier, par la même décision, une peine même modérée, puisque l'absence d'intention fait disparaître le caractère pénal de l'infraction.

La loi du 29 mars 1897 s'harmonise au contraire avec les règles du droit civil : la différence qui distingue le délit civil du délit pénal réside dans ce fait que l'intention coupable, indispensable à l'existence du délit pénal (1), est complètement indépendante de celle du délit civil. Celui qui a causé à autrui un dommage, doit le réparer, alors même qu'il administrerait la preuve indiscutable de sa bonne foi ; dans ce cas, les tribunaux pourraient seulement user de leur pouvoir d'appréciation pour réduire autant que possible le chiffre de l'indemnité accordée à la partie civile. C'est d'ailleurs ce qui se produit toujours, la jurisprudence corrigeant dans ce cas comme en tant d'autres les rigueurs ou les lacunes de la loi (2), et c'est justement ce qu'a voulu le législateur de 1897 : les tribunaux n'avaient pas le pouvoir d'appréciation que le droit civil leur accorde ; la loi du 29 mars 1897 le leur a attribué. Voilà exactement la portée de la réforme.

(1) Sauf les exceptions plus haut signalées.

(2) V. Planiol, *Droit civil*, t. II, p. 276, note 2 : « Ihering a proposé d'adopter le « principe d'équilibre entre la culpabilité et la réparation » (De la faute, p. 61). Le degré de culpabilité plus ou moins grand ferait varier la réparation, qui serait plus ou moins complète. Ce système de gradation est emprunté au droit romain (Code, Liv. VII, tit. 47, loi unique). Le principe était l'obligation de réparer l'intégralité du dommage ; la limitation aux dommages prévus, une atténuation du principe qui avait paru trop dur pour les débiteurs exempts de dol. Si cette idée était admise, elle créerait une différence pratique entre le délit et le quasi-délit, ce qui manque absolument dans l'opinion commune, puisque ces deux sources d'obligations ont des résultats identiques, tandis que la distinction du dol et de la faute établirait entre leurs effets une sorte de hiérarchie. M. J. de Haene, juge à Courtrai, a émis l'idée que, dans le quasi-délit les causes des dommages sont toujours plus ou moins mélangées de *culpa* et de *casus*, et que cet élément étranger doit amener une atténuation de la responsabilité pour l'auteur du quasi-délit, ce qui ferait disparaître la dernière différence entre les deux espèces de fautes (*Flandre judiciaire*, 10 avril 1901). »

Comment prétendrait-on que l'extension aux pénalités fiscales de l'application de l'art. 463 du Code pénal révèle chez le législateur l'intention de modifier le caractère de ces pénalités, alors qu'à une dérogation aussi grave aux principes du droit répressif vient encore s'ajouter pour les tribunaux l'obligation, absolument exorbitante du droit commun, de motiver expressément leurs décisions sur la nature des circonstances établissant la bonne foi du délinquant ? Il est de règle, en droit pénal, que les circonstances atténuantes n'ont pas besoin d'être précisées par le juge de la culpabilité. Ni les jurés, en cour d'assises, ni les juges, en police correctionnelle ou en simple police, n'ont à déclarer dans quels faits, dans quel ensemble de considérations ils voient des circonstances atténuantes : ils se bornent à dire qu'il en existe. S'il en est différemment dans la répression des délits fiscaux, c'est bien une raison de plus d'hésiter à assimiler les peines prononcées en cette matière aux peines proprement dites.

Il existe enfin, dans la loi du 29 mars 1897, un argument qui semble concluant dans le sens de la thèse traditionnelle ; son art. 19 autorise les tribunaux à libérer le contrevenant de la confiscation « par le paiement d'une somme que le tribunal arbitrera et qui ne pourra, en aucun cas, être inférieure au montant des droits fraudés ». Cette proportionnalité établie entre le dommage subi par le Trésor et la réparation qui lui est accordée prête un sérieux appui au raisonnement jurisprudentiel ; qu'a voulu le législateur de 1897 ? Permettre au juge de proportionner le chiffre de l'amende à l'importance du préjudice causé par la fraude commise ; en d'autres termes, ne faire accorder à la régie qu'une réparation équivalente au dommage qu'elle a subi. Cette loi est venue confirmer l'interprétation donnée de l'art. 42 de la loi du 30 mars 1888, les 10 janvier et 12 juin 1896 (1), par la Cour d'appel de Paris, dans les termes suivants : « Attendu que l'article 42 de la loi de finances du 30 mars 1888, qui a accordé aux tribunaux la faculté de modérer les amendes par application de l'art. 463 du Code pénal, a eu pour objet non de modifier le caractère des amendes fiscales, mais seulement de permettre aux

(1) *Sirey*, 1898. 2. 57.

tribunaux de les réduire au-dessous du minimum prévu par la loi, au même titre que l'Administration pouvait le faire par la voie gracieuse de la transaction, lorsque les circonstances paraissent atténuantes. »

Il est bien évident que la seule conséquence logique à tirer de cette proportionnalité entre le montant des droits fraudés et le montant de la somme fixée par le tribunal, conformément à l'art. 19 de la loi du 29 mars 1897, est l'assimilation de cette somme avec les restitutions et dommages-intérêts accordés aux parties civiles. Il semble que, loin d'affaiblir la thèse jurisprudentielle, elle vient encore la fortifier (1).

En résumé, il résulte de l'étude historique et analytique des lois du 30 mars 1888 et du 29 mars 1897, que l'extension aux peines fiscales de l'application de l'article 463 du Code pénal ne constitue qu'une innovation de détail, qui n'a rien modifié de la nature des pénalités prononcées en matière de contributions indirectes. L'intention, que l'on a prêtée au législateur, d'attribuer aux amendes et confiscations fiscales le caractère principalement ou exclusivement pénal ne se dégage nullement de ces deux textes.

Existe-t-elle dans les textes postérieurs ? Signalons seulement, sans nous y arrêter, l'art. 34 de la loi du 25 février 1901, qui, reproduisant textuellement les termes de l'art. 19 de la loi du 29 mars 1897, en étend l'application à la matière de l'octroi, mais dans le cas seulement de conventions communes à l'octroi et aux contributions indirectes. Cette loi ne présente aucune particularité et n'appelle par conséquent aucun développement.

Le 25 février 1903, lors de la discussion de la loi de finances, M. Cunéo d'Ornano déposa un amendement à l'article 24, restreignant considérablement les garanties accordées à l'Administration par la loi du 29 mars 1897. En voici le texte :

« Dans tous les cas, l'art. 463 du Code pénal pourra être appliqué en faveur des délinquants, pour tout contrevenant dont la bonne foi sera dûment établie. Sont abrogées les dispositions des lois de finances portant que le bénéfice des

(1) V. Rennes, 20 novembre 1907. *Bulletin des contr. indir.*, du 5 mars 1908, n° 5.

circonstances atténuantes cesse d'être applicable en cas de récidive ou à défaut par le contrevenant d'avoir acquitté dans le délai d'un mois le montant des condamnations de toute nature. »

Deux considérations étaient invoquées pour justifier cette proposition : d'abord, la situation faite au contrevenant qui, se trouvant en récidive, ne peut bénéficier des circonstances atténuantes, bien que sa bonne foi soit reconnue pour la deuxième infraction ; en second lieu, le traitement rigoureux infligé à l'assujetti pauvre qui, malgré sa bonne volonté, n'a pu acquitter dans le délai d'un mois le montant des condamnations prononcées contre lui. Malgré la résistance du ministre, la Chambre adopta l'amendement par 319 voix contre 207 ; bien plus, elle vota, sur la proposition de M. de Mackau, une disposition permettant aux tribunaux d'accorder les circonstances atténuantes aux contrevenants, même de mauvaise foi, qui n'auraient pas fraudé des droits excédant vingt-cinq francs. La Commission des finances du Sénat écarta les deux amendements. Dans la séance du 29 mars, celui de M. de Mackau fut seul repris, mais sans succès, M. Courtin ayant fait observer qu'il n'y a aucune corrélation à établir entre le montant des droits fraudés et la gravité de la fraude.

En 1905, MM. Cunéo d'Ornano, Devins et quelques-uns de leurs collègues proposèrent la même réforme sous forme d'amendement (1) à la proposition de la loi de M. Edouard Vaillant (2), relative à la fabrication et à la vente des liqueurs, apéritifs et vins aromatisés. Dans le rapport supplémentaire (3) fait au nom de la commission des boissons sur le régime des spiritueux, par M. Octave Lauraine, député, on trouve invoqués les mêmes motifs qu'en 1903 ; parlant des lois du 29 mars 1897, art. 19, et du 25 février 1901, art. 34, le rapport déclare :

« Ces deux dispositions constituent une amélioration sérieuse au rigorisme des lois antérieures, mais elles contiennent encore des restrictions qu'il n'est pas possible de conserver.

(1) V. *Journal Officiel*. Annexes n^{os} 1571 et 1664.

(2) V. *Journal Officiel*. Annexe n^o 2225.

(3) V. *Journal Officiel*. Annexe n^o 2308.

« On sait combien facilement les employés de la régie savent mettre un contrevenant en état de récidive !

« On ne peut, d'autre part, admettre que la pauvreté d'un contrevenant lui soit imputée à crime.

« Riche, il a droit à la bienveillance de la loi ; dès que sa pauvreté a été constatée, il perd son droit à cette bienveillance.

« Nous vous proposons de faire disparaître toutes les restrictions à l'admission par les juges des circonstances atténuantes en abrogeant purement et simplement le troisième paragraphe de l'art. 19 de la loi du 29 mars 1897 et le second paragraphe de l'art. 34 de la loi du 25 février 1901. »

Cet amendement se trouvait inséré à l'art. 10 de la proposition de loi sous la forme suivante :

« Le troisième paragraphe de l'art. 19 de la loi du 29 mars 1897 et le deuxième paragraphe de l'art. 34 de la loi du 25 février 1909, sont abrogés. »

La discussion commença le 18 mai 1905 à la Chambre des députés (1) ; c'est seulement dans la deuxième séance du 30 juin (2) qu'on aborda la question des circonstances atténuantes, lesquelles faisaient alors l'objet de l'art. 19 du projet de loi. Au sujet de cet article, M. le président Paul Doumer fit observer que l'amendement de M. Cunéo d'Ornano avait reçu suffisante satisfaction, à quoi M. Cunéo d'Ornano répondit que cela ne l'empêcherait pas de le reprendre à l'occasion de la loi de finances. M. le président donna alors lecture de la disposition additionnelle proposée par MM. Devins, Paul Meunier, Ridouard, Berthet, Bouveri, Godet, Charonnat, Jeanneney, Bachimont, Deléglise, Loup, Teuting et Camuzet :

« Le deuxième paragraphe de l'article 19 de la loi du 29 mars 1897 est modifié ainsi qu'il suit :

« En matière de contributions indirectes et par application de l'article 463 du Code pénal, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux sont autorisés à modérer le montant des amendes et à libérer le contrevenant

(1) V. *Journal Officiel*, n° 136, du vendredi 19 mai 1905, compte-rendu in-extenso de la 84^e séance.

(2) V. *Journal Officiel* du 1^{er} juillet 1905, compte-rendu in-extenso de la 131^e séance.

de la confiscation, sauf pour les objets prohibés, par le paiement d'une somme que le tribunal arbitrera et qui ne pourra, en aucun cas, être inférieure au montant des droits fraudés.

« Cette disposition cessera d'être applicable en cas de récidive dans le délai d'un an. »

M. le rapporteur déclara : « La commission accepte en partie l'amendement. Nos collègues proposent de supprimer, dans l'art. 19 de la loi du 29 mars 1897, les mots « lorsque » la bonne foi du contrevenant sera dûment établie et en » motivant expressément leur décision sur ce point ». Nous acceptons la suppression des mots « . . . et en motivant » expressément leur décision sur ce point », ainsi que la substitution du délai d'un an au délai de trois ans en ce qui concerne la récidive. Mais nous demandons le maintien des mots « lorsque la bonne foi du contrevenant sera » dûment établie. »

M. Devins : « J'accepte la rédaction de la commission ».

M. le président : « Cette disposition viendrait en tête de l'article 19 qui serait dès lors ainsi conçu :

« Le deuxième paragraphe de l'art. 19 de la loi du 29 mars 1897 est modifié ainsi qu'il suit :

« En matière de contributions indirectes et par application de l'article 463 du Code pénal, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux sont autorisés, lorsque la bonne foi du contrevenant sera dûment établie, à modérer le montant des amendes et à libérer le contrevenant de la confiscation, sauf pour les objets prohibés, par le paiement d'une somme que le tribunal arbitrera et qui ne pourra en aucun cas, être inférieure au montant des droits fraudés.

« Cette disposition cessera d'être applicable en cas de récidive dans le délai d'un an.

« Le troisième paragraphe du même article 19 de ladite loi de 1897, ainsi que le deuxième paragraphe de l'article 34 de la loi du 25 février 1901 sont et demeurent abrogés. »

« Personne ne demande la parole ?

« Je mets aux voix l'article 19 ainsi rédigé. »

L'article 19 est adopté ; l'ensemble du projet de loi, mis aux voix, est également adopté par 444 voix contre 140.

Le Sénat commença la discussion le mercredi 12 juillet 1905. M. Monis, rapporteur, déclara, dans la première séance du 13 juillet (1), que pour son compte il acceptait absolument l'introduction des circonstances atténuantes dans la législation fiscale, et l'article 19 du texte de la Chambre, devenu l'article 23 du texte du Sénat, fut adopté sans discussion dans la deuxième séance de la même journée, ainsi que l'ensemble du projet de loi, qui devint la loi du 6 août 1905.

On voit immédiatement que les modifications apportées à la loi de 1897 sont des modifications de détail, qui ne détruisent en rien les observations précédemment présentées (2) : le délai de la récidive spéciale en matière de contributions indirectes a été diminué de trois ans à un an ; la disposition qui retirait au condamné la faculté de s'affranchir de la confiscation, s'il ne s'était acquitté dans le délai d'un mois des condamnations de toute nature, a été abrogée ; les tribunaux ne sont plus obligés de motiver expressément leurs décisions sur la question de la bonne foi du contrevenant ; ils sont seulement tenus de la constater et d'en faire la condition de l'admission des circonstances atténuantes.

L'argumentation tirée de l'étude historique et analytique des lois du 30 mars 1888 et du 29 mars 1897 reste entière : toutes les innovations introduites jusqu'à présent dans la législation fiscale en matière de circonstances atténuantes n'ont eu pour but que de permettre au juge de modérer des condamnations dont l'importance était parfois, il faut le reconnaître, disproportionnée avec la gravité du dommage causé ; il n'a jamais été question d'imposer à la jurisprudence une interprétation nouvelle concernant la nature des peines prononcées pour infractions aux lois sur les contributions indirectes.

Loi du 6 août 1905, article 24.

Lorsque fut votée la loi du 26 mars 1891 (Loi Béranger), la question se posa de savoir si elle était applicable aux

(1) V. *Journal Officiel* du 14 juillet 1905, compte-rendu in-extenso de la 72^e séance.

(2) V. Rennes, 20 novembre 1907, *Bull. des contr. indir.* du 5 mars 1908, n^o 5.

contraventions en matière de régie. Dans le sens de la négative, on invoqua les rapports faits au nom des commissions du Sénat et de la Chambre, les discussions parlementaires qui les ont suivis, le texte même de la loi, qui porte cette condition : « Si l'inculpé n'a pas subi de condamnations antérieures pour crime ou délit de droit commun », tous documents qui indiquent que la loi Béranger n'a eu en vue que les condamnations prévues et punies par le Code pénal. Dans les travaux préparatoires, on constate que le sursis ne devait s'appliquer, dans le principe, qu'à l'emprisonnement et qu'on en a étendu les effets à l'amende uniquement pour cette raison que, les tribunaux ayant la faculté de substituer l'amende à l'emprisonnement, il était de toute justice que le moins coupable jouît des avantages concédés à celui qui était frappé d'une peine plus sévère ; dans ces conditions, il est fort à présumer que l'amende fiscale n'est pas entrée dans les prévisions du législateur ; les délits de droit commun étant seuls susceptibles de motiver l'application d'une peine corporelle.

On rapprocha les deux premiers paragraphes de l'article premier, pour en conclure que la loi du 26 mars 1891 n'avait pas envisagé les contraventions fiscales : le paragraphe premier autorise les tribunaux à suspendre l'emprisonnement ou l'amende et le paragraphe deux déclare que cette première peine sera considérée comme non avenue si, pendant le délai de cinq ans, le condamné n'a encouru aucune poursuite suivie de condamnation à l'emprisonnement ou à une peine plus grave ». Dès lors, comme les contraventions directement poursuivies par l'Administration des contributions indirectes ne donnent jamais lieu à l'application de la peine d'emprisonnement, le contrevenant ne se serait jamais trouvé dans le cas de récidive prévu, et le sursis n'aurait jamais été révoqué.

D'autre part, le sursis peut être accordé tant qu'une condamnation à l'emprisonnement n'est pas intervenue ; en matière fiscale, cette condition ne devant jamais se réaliser, il n'y aurait jamais eu pour les juges interdiction de suspendre l'exécution de la peine.

On fit enfin observer que la faculté pour les Cours et tribunaux d'ordonner qu'il sera sursis à l'exécution des

condamnations fiscales entraînerait implicitement, à toutes les fois que le sursis serait ordonné, la suppression du droit de transaction après jugement définitif conféré à l'Administration.

Cette opinion, vigoureusement combattue par M^e H. Ferrand, avocat à la Cour d'appel de Paris, dans un article du *Moniteur vinicole* (1), fut celle qu'adopta la Cour de Cassation, qui, par trois arrêts successifs, trancha la discussion :

Arrêt du 19 novembre 1891, cassant Rennes 3 juin 1891 (2)

Arrêts du 22 décembre 1892 (3), cassant Lyon 27 janvier 1892 et Angers 4 décembre 1891.

La jurisprudence était bien fixée en ce sens, lorsque, à l'occasion de la proposition de loi de M. Edouard Vaillant relative à la fabrication et à la vente des liqueurs, apéritifs et vins aromatisés (4), MM. Cunéo d'Ornano et Devins présentèrent un amendement visant l'extension du sursis aux amendes fiscales ; M. Octave Lauraine, député, dans son rapport supplémentaire au nom de la commission des boissons, exprima sur cet amendement l'opinion suivante :

« Le voleur, le faussaire, l'escroc peuvent, s'ils n'ont pas subi de condamnation antérieure à la prison pour crime et délit de droit commun, bénéficier d'un sursis dans l'exécution de leur peine.

« Le vigneron qui, de bonne foi, s'est trompé de quelques litres en évaluant son chargement de vin ou d'eau-de-vie ne peut prétendre à un tel bénéfice. Pourquoi ? Parce que dans le premier cas il s'agit de presque rien : seulement de l'ordre public, de la sécurité des citoyens et de leurs biens ; tandis que dans l'autre cas il s'agit d'une chose beaucoup plus grave : la perception de l'impôt indirect !

« Et encore cette perception de l'impôt n'est-elle en rien menacée par la loi de sursis. Dans une condamnation qui comporte à la fois une peine, une amende et une réparation civile, des dommages-intérêts, par exemple, la loi de sursis a pour effet de différer l'exécution de la peine et le paiement

(1) V. *Journ. des contr. indir.*, 1891, p. 456.

(2) V. Livre I^{er}, p. 23.

(3) *Sirey*, 93. 4. 404. Treseaze : *Diction. V^o Amendes*, n^o 33.

(4) V. *suprà*, p. 99.

de l'amende, mais l'obligation de la réparation civile, du paiement des dommages-intérêts, subsiste malgré le sursis et aucune remise, aucun délai ne sont fixés pour l'exécution.

« La jurisprudence attribue aux amendes prononcées en matière fiscale le caractère de réparations civiles ; il est donc indispensable de voter une loi spéciale qui permette d'étendre à ces amendes l'application de la loi Béranger.

« Que risque l'Administration à voir adopter notre proposition ? La désarmons-nous ? D'abord, nous ne favorisons pas les fraudeurs professionnels puisque le sursis ne peut être accordé qu'en l'absence de condamnation antérieure et qu'il ne peut être accordé qu'une fois.

« Une seconde condamnation dans le délai de cinq ans fait revivre la condamnation et met le condamné en état de récidive.

« C'est une garantie pour la régie. Redouterait-elle donc que les fraudeurs se moralisent trop ? ».

L'innovation soumise au vote de la Chambre faisait l'objet de l'article 11 de la proposition de loi et se trouvait rédigée en ces termes :

« En cas de condamnation pour infraction aux lois et règlements régissant les contributions indirectes, si l'inculpé n'a jamais été l'objet d'un procès-verbal suivi de condamnation ou de transaction pour une infraction punie par la loi d'une amende supérieure à 600 francs, les tribunaux pourront, dans les conditions établies par la loi du 26 mars 1891, décider qu'il sera sursis à l'exécution de la peine. »

Cet article, devenu l'article 21 du texte de la Chambre, fut adopté sans discussion dans la seconde séance du 30 juin 1905 (1). Devant le Sénat, M. Monis, rapporteur, exposa, dans la séance du 13 juillet suivant (2) : « On demande de faire entrer dans la législation fiscale la loi Béranger. J'y tends les mains en ce qui me concerne. Je trouve que c'est le seul frein sérieux que nous ayons obtenu, en matière pénale, contre la récidive, et je suis convaincu qu'en matière

(1) V. *Journal Officiel* du 1^{er} juillet 1905, compte-rendu in-extenso de la 132^e séance.

(2) V. *Journal Officiel* du 14 juillet 1905, compte-rendu in-extenso de la 72^e séance.

fiscale il produira des effets aussi heureux qu'en matière ordinaire. »

L'article 21, devenu l'art. 24 du texte du Sénat, fut également adopté sans discussion avec tout l'ensemble du projet dans la seconde séance du 13 juillet. Cette loi porte la date du 6 août 1905.

En résulte-t-il que le législateur ait voulu modifier le caractère des peines fiscales ? Dans cette disposition, il a, par un moyen détourné, cherché une adaptation en quelque sorte artificielle d'un texte à une matière pour laquelle il n'était pas fait ; il a rendu possible l'application de la loi Bérenger aux condamnations prononcées pour infractions aux lois sur les contributions indirectes en substituant à l'emprisonnement prévu en droit commun comme faisant obstacle au sursis une condamnation ou une transaction pour contravention punie par la loi d'une amende supérieure à 600 francs. Remarquons immédiatement le caractère exceptionnel de cette loi de 1905 : ce que l'on considère en droit commun pour apprécier si le sursis peut ou non être accordé, c'est une « condamnation à l'emprisonnement » ; en droit fiscal, c'est, non pas la peine prononcée, mais celle encourue, celle « portée par la loi », alors même que l'amende réellement prononcée serait inférieure à 600 francs, alors même qu'il n'y aurait pas eu de condamnation, grâce à une transaction acceptée par l'Administration. C'est la loi Bérenger, si l'on veut, mais singulièrement défigurée.

Quoi qu'il en soit, le législateur n'a rien dit de plus ; l'amendement de M. Cunéo d'Ornano a été voté si vite qu'on peut se demander si l'on a seulement aperçu la conséquence que peuvent en tirer les adversaires de la thèse jurisprudentielle.

La loi du 6 août 1905 ne contient ni explicitement ni implicitement dans son article 24 l'indication d'un revirement. Si le législateur avait eu l'intention d'innover en ce qui concerne le caractère des pénalités fiscales, il s'y serait pris autrement.

Pourquoi a-t-il laissé en dehors de l'application du sursis la confiscation fiscale (1) ? Certes, celle de droit commun

(1) L'art. 24 de la loi du 6 août 1905 dit en effet : « ... Dans les conditions établies par la loi du 26 mars 1891 », c'est-à-dire qu'il ne

suit cette règle, mais, en matière de contributions indirectes, il y a de fortes raisons pour qu'il en soit différemment ; dans la répression des infractions aux lois fiscales, la confiscation joue certainement le rôle de peine principale ; elle est toujours la plus lourde ; c'est la peine fiscale par excellence, et on a pu dire que l'amende n'en est pour ainsi dire que l'accessoire (1) ; la régie peut donc toujours se reprendre sur la confiscation du préjudice qui lui est causé, alors même que le paiement de l'amende serait suspendu par application de l'article 24 de la loi du 6 août 1905, étant donné surtout que l'article 23 de la même loi fixe comme minimum de la confiscation le montant des droits fraudés. Il n'eût pas été plus extraordinaire de la part du législateur de soumettre la confiscation fiscale aux règles du sursis qu'à celles des circonstances atténuantes : il suffisait pour cela de reproduire la distinction portée à l'article précédent entre les objets prohibés et les objets simplement saisis en contravention, et dont la confiscation constitue une véritable amende en nature.

Si les rédacteurs de la loi n'en ont pas parlé, alors qu'ils avaient sous les yeux, dans l'article précédent, un modèle qu'ils pouvaient suivre, c'est certainement plutôt intentionnellement et par concession à la théorie jurisprudentielle que par omission ou pour soumettre la confiscation en matière fiscale aux règles qui la régissent en droit commun.

D'ailleurs, si l'on avait voulu vraiment modifier le caractère des pénalités fiscales, M. Octave Lauraine, dans son rapport précité (2), n'eût pas écrit la phrase suivante :

« La jurisprudence attribue aux amendes prononcées en matière fiscale le caractère de réparations civiles ; il est donc indispensable de voter une loi spéciale qui permette d'étendre à ces amendes l'application de la loi Bérenger. »

Cette observation indique bien clairement la pensée du législateur de 1905 : s'il lui avait plu d'innover, il n'avait qu'à le dire et exprimer dans un texte précis que désormais

concerne, comme cette loi, que les condamnations à l'emprisonnement ou à l'amende. V. Cassation, 17 juillet 1908, *Journal « La Loi »* du 4^{er} novembre 1908, n° 256. *Bulletin des contr. indir.* du 5 septembre 1908, n° 17.

(1) V. *Journ. des contr. indir.*, 1898, p. 359.

(2) V. *suprà*, p. 105.

les pénalités fiscales seraient considérées comme des peines proprement dites et suivraient toutes les règles du droit pénal. Cela l'aurait dispensé de porter à l'article 23 que les amendes peuvent être modérées par l'application des circonstances atténuantes, et à l'article 24 qu'elles peuvent être suspendues par le sursis. La phrase prérappelée prouve que les rédacteurs de la loi avaient pensé à tout cela : ils désiraient que l'application de la loi Bérenger fût étendue aux condamnations en matière de contributions indirectes et le seul obstacle qu'ils rencontraient, était, disait M. Lauraine, la théorie de la jurisprudence ; il y avait deux moyens de résoudre la question : ou bien détruire la théorie de la jurisprudence par une disposition formelle, ou bien l'admettre comme vraie et poser dans un texte nouveau une simple exception ; c'est ce dernier moyen qu'a choisi le législateur. Nous avons le droit d'en conclure qu'il a implicitement accepté le caractère attribué aux pénalités fiscales par la Cour suprême.

Pas plus que l'article précédent concernant les circonstances atténuantes, l'article 24 n'a apporté de nouveaux arguments aux adversaires de l'idée de réparation civile. Au premier examen, certes, on pourrait aisément s'imaginer que cette extension à la matière qui nous occupe de certains principes du droit pénal signale un revirement du législateur ; mais c'est dans les travaux qui ont précédé le vote de la loi, et non dans sa rédaction ou les dispositions qu'elle contient, qu'il faut rechercher l'intention de ceux qui l'ont présentée et de ceux qui l'ont adoptée (1).

(1) La jurisprudence a toujours maintenu son interprétation. V. Montpellier, 5 août 1905, *Bull. des contr. indir.* du 20 septembre 1905, n° 48. — Cass., 10 novembre 1906, *Bull. des contr. indir.* du 20 janvier 1907, n° 2.

LIVRE III

Conséquences de la théorie jurisprudentielle.

« Le caractère mixte que la jurisprudence reconnaît aux amendes fiscales a causé, cause et causera encore de nombreuses incertitudes, a dit fort justement M. Roux (1). Il n'en peut être autrement, car les deux idées de répression et de réparation, que l'amende peut réunir, sont inconciliables, et elle se débat au milieu des mêmes difficultés que celles qui avaient autrefois embarrassé les jurisconsultes romains, à propos des actions *quae tam pœnæ quam reipersequendae gratia sunt*. »

En effet, toute la difficulté, comme tout l'intérêt de la discussion, réside dans la question de savoir auquel des deux caractères de peine et de réparation civile on doit donner satisfaction, lorsqu'ils se trouvent en conflit. Quel critérium adopter, en l'absence de dispositions législatives ?

Le tribunal correctionnel de Reims avait présenté une solution, le 10 juin 1894 (2). « Attendu, dit-il, que ces deux caractères ne s'absorbent pas l'un l'autre, qu'ils subsistent parallèlement et que chacun d'eux doit produire ses effets suivant la nature des poursuites : qu'on doit donner satisfaction au premier (3) en n'actionnant devant la juridiction répressive que l'agent du délit ; qu'on doit faire réapparaître le second dans tout ce qui n'est pas inconciliable avec la personnalité des peines, comme le cumul, la possibilité des transactions, la détermination des personnes civilement

(1) Note sous Paris, 10 janvier et 12 juin 1896. *Sirey*, 1898. 2. 57.

(2) *Journ. des contr. indir.*, 1898, p. 358.

(3) Le caractère pénal.

responsables des condamnations déjà prononcées. « Comme critérium, le tribunal de Reims proposait à la fois d'admettre la prédominance du caractère pénal des amendes fiscales et d'appliquer rigoureusement le principe de la personnalité des peines ; or, la confiscation fiscale est essentiellement réelle, ainsi qu'il résulte, comme on l'a vu, de textes précis (1). Elle échappe donc au raisonnement du tribunal de Reims.

A vrai dire, il n'y a guère de critérium, et on ne peut que s'en tenir à des formules très générales, comme celle dont s'est servi M. l'avocat général Desjardins (2) : « Chaque problème juridique devra donc être résolu suivant sa nature propre. Puisque votre jurisprudence envisage les amendes fiscales tantôt comme des réparations civiles et tantôt comme des peines, il faudra se demander, eu égard à la question posée, en combinant les textes et les principes, s'il faut appliquer les règles du droit civil ou celles du droit pénal. »

Mais M. Thibault (3) a justement observé qu'en réalité les variations de la jurisprudence portent exclusivement sur les motifs de ses décisions ; sur les différentes questions d'application des principes si contradictoires qu'elle a invoqués, ses solutions sont restées les mêmes (4). L'étude de ces solutions fera justement l'objet du présent Livre, dont le chapitre I^{er} sera consacré à l'examen des conséquences successivement admises de la théorie jurisprudentielle, et le chapitre II, à l'examen de celle à laquelle la Cour suprême a renoncé.

En même temps, et pour chacun des cas, nous rechercherons ce qui se produirait, si les prévisions de M. Roux se réalisaient, si la jurisprudence, ou même le législateur, tranchant enfin le différend, attribuait d'une manière précise aux confiscations, comme aux amendes fiscales, le caractère exclusivement pénal.

Nous distinguerons les cas où la confiscation a lieu en nature de ceux où elle s'exécute en valeur. La saisie, en

(1) V. Livre II, chapitre I^{er}.

(2) Cass. 10 décembre 1890. *Sirey*, 1891. 4. 118.

(3) *Traité du Contentieux de l'administration des douanes*, p. 410.

(4) C'est ce que dit M. Dalloz. *Rép. Sup.* V^o *Douanes*, n^o 696 : « La jurisprudence a appliqué ces principes sans préciser nettement le caractère de la confiscation. »

effet, n'est pas toujours réelle : elle porte souvent sur des objets dont l'appréhension matérielle est impossible ; c'est la saisie fictive. Et même, quand il s'agit de saisie réelle, la mainlevée est fréquemment accordée sous certaines conditions ; l'Administration peut alors obtenir condamnation à la remise de l'objet ou au paiement de sa valeur. Cette faculté, qui n'est établie par aucun texte, a été considérée, au moins dans le cas de saisie fictive, comme une conséquence de la thèse jurisprudentielle (1). Mais cette interprétation est-elle exacte ? Le fondement juridique de cette conversion de la confiscation semble indépendant de la notion de réparation civile.

Quand la saisie réelle est suivie de mainlevée, il intervient entre l'Administration et le contrevenant une convention, aux termes de laquelle ce dernier s'oblige à représenter l'objet ou à en verser la valeur contradictoirement estimée ; il est logique que le jugement sanctionne cette convention en prononçant une condamnation alternative, ou plutôt facultative (2).

Quand les agents n'ont procédé qu'à une saisie fictive, la confiscation en valeur se justifie encore sans qu'on ait davantage à recourir à l'idée de réparation civile ; la jurisprudence a procédé par interprétation de la pensée du législateur qui a expressément établi certaines exceptions au principe que la confiscation a toujours lieu en nature. L'art. 16 de la loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse renferme, dans son alinéa 3, la disposition suivante : « Si les armes, filets, engins ou autres instruments de chasse n'ont pas été saisis, le délinquant sera condamné à les représenter ou à en payer la valeur, suivant la fixation qui en sera faite par le jugement, sans qu'elle puisse être au-dessous de cinquante francs ». Si l'on doutait que cette solution dût être adoptée en matière d'infractions aux lois sur les contributions indirectes, on trouverait dans la législation récente, sinon un texte formel, du moins une disposition implicite : l'art. 19 de la loi du 29 mars 1897 (3),

(1) Bertrand et Deschamps. *Traité de jurisprudence générale en matière de contributions indirectes*, t. II, § 1589.

(2) V. Dijon, 21 août 1872. *Mém. t. 19*, p. 1. — Montpellier, 27 avril 1874. *Mém.*, t. 19, p. 61. — Cassation, 28 novembre 1874. *Mém. t. 19*, p. 152.

(3) Modifié par l'art. 23 de la loi du 6 août 1905.

qui autorise les tribunaux, si les circonstances paraissent atténuantes, à libérer le contrevenant de la confiscation, « sauf pour les objets prohibés, par le paiement d'une somme que le tribunal arbitrera et qui ne pourra en aucun cas être inférieure au montant des droits fraudés ». Ce texte prouve au moins qu'en principe la confiscation fiscale, dans certains cas, est susceptible de conversion ; or, nous savons qu'en droit commun, son exécution en valeur est rigoureusement refusée (1) ; donc, cette pénalité, en matière de contributions indirectes, est soumise à des règles spéciales ; puisqu'il n'est pas essentiel qu'elle soit exécutée exclusivement en nature, il est permis, alors que nulle disposition ne l'interdit, de lui substituer une condamnation au paiement d'une somme d'argent (2).

Il est important d'opposer cette thèse à celle qui considère la conversion de la confiscation comme une conséquence de la thèse jurisprudentielle ; suivant cette dernière théorie, la condamnation au paiement de la valeur de l'objet de fraude ne serait plus possible, au moins au cas de saisie fictive, si les tribunaux cessaient un jour de voir des réparations civiles dans les pénalités fiscales. Au contraire, notre raisonnement laisse à l'Administration, dans tous les cas, la faculté d'obtenir l'exécution en valeur de la confiscation.

Parmi les questions qui vont être examinées au présent Livre, éliminons de suite celle du cumul, qui ne se posera même pas ; en effet, les peines complémentaires échappent, en droit commun, à l'application de l'art. 365 du Code d'instruction criminelle (3) ; la matière des contributions

(1) V. Garraud. *Précis de droit criminel*, p. 310, n° 222.

(2) D'ailleurs, si la confiscation ne pouvait s'exécuter qu'en nature, nous nous demandons quel sens il faudrait attribuer à l'article 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII, qui déclare les propriétaires des marchandises responsables du fait de leurs préposés, en ce qui concerne les confiscations ; en effet, les articles 34, 36 et 38 du même décret établissant le caractère réel de la confiscation fiscale, il serait inutile de dire qu'elle aura lieu au préjudice des propriétaires du chef de leurs employés, quand elle portera directement sur l'objet saisi en contravention. Pour que l'article 35 signifie quelque chose, il faut admettre qu'il vise le cas où la confiscation porte sur la valeur de la marchandise.

(3) V. Garraud. *Précis de droit criminel*, p. 409, *Code Rivière. Code pénal*, art. 11 et la note.

indirectes n'offre sur ce point rien d'exceptionnel, tant en jurisprudence qu'en législation (1).

Nous n'aurons pas davantage à discuter sur la solidarité, qui est établie en ces termes par l'art. 37 du décret du 1^{er} germinal an XIII : « Les condamnations pécuniaires contre plusieurs personnes pour un même fait de fraude seront solidaires ». En l'absence d'un texte précis, il y aurait à rechercher si l'article 55 du Code pénal pourrait être applicable ; le raisonnement serait alors le même que celui que nous aurons à faire (2) à propos de la contrainte par corps : en ce qui concerne les amendes fiscales, il importerait peu qu'elles fussent considérées comme des peines ou comme des réparations civiles, car, dans l'un ou l'autre cas, elles rentreraient dans les termes de l'art. 55 précité qui parle « des amendes, des restitutions, des dommages-intérêts et des frais ». Elles se trouveraient donc toujours garanties par la solidarité ; mais, en ce qui concerne la confiscation, dont il n'est pas question, cette modalité ne pourrait être admise qu'à la condition que la théorie jurisprudentielle fût maintenue et qu'ainsi l'assimilation pût se faire entre la confiscation fiscale et les restitutions et dommages-intérêts prévus par le Code pénal ; un semblable rapprochement a, du reste, été fait avec les termes de l'art. 3 de la loi du 22 juillet 1867, qui garantit par la contrainte par corps les mêmes condamnations pour lesquelles l'art. 55 précité prononce la solidarité.

L'art. 37 du décret du 1^{er} germinal an XIII dispense de ce raisonnement et rend l'application de la solidarité à la confiscation en matière de contributions indirectes indépendante de l'évolution jurisprudentielle. Il déclare solidaires, d'une manière générale « les condamnations pécuniaires contre plusieurs personnes », c'est-à-dire aussi bien

(1) Il en est autrement des amendes pour lesquelles il a été admis, comme conséquence de la théorie de la chambre criminelle :

1° qu'il doit être prononcé autant d'amendes qu'il y a eu de contraventions commises. Déc. du Cons. d'adm., n° 500, du mois de février 1818. — Cass., 26 mars 1825, 26 août 1826, 28 février 1845, 11 octobre 1827. Trescaze : *Cours du content.*, t. 2, p. 37, § 42.

2° qu'une seule amende doit être prononcée, solidairement, contre les coauteurs ou complices d'un même fait de fraude. (Cass., 26 mars 1825 ; 19 août 1836. Trescaze, *Op cit.*, t. I, p. 41, § 48.)

(2) V. infra, p. 125.

la confiscation que l'amende (1), et, ajoutons-le, aussi bien au cas de saisie fictive qu'au cas de saisie réelle. Il est même à supposer que ce texte vise précisément et spécialement la confiscation en valeur, car il n'aurait aucune signification lorsque cette pénalité s'exécute par la remise de l'objet lui-même. La Cour de Cassation en a ainsi jugé le 5 mai 1838 (2).

(1) V. Garraud. *Précis de droit criminel*, p. 302, § 214.
(2) Treseaze. *Cours du contentieux*, t. 1^{er}, p. 41, § 48.

CHAPITRE I^{ER}

Conséquences admises par la jurisprudence.

SECTION I^{re}

La confiscation atteint les héritiers du contrevenant.

Il fut admis de bonne heure que la confiscation peut être prononcée contre les héritiers du contrevenant. L'arrêt du 9 prairial an IX (1) pose nettement ce principe, dont la Cour de Cassation ne s'est jamais départie depuis, le considérant comme la conséquence nécessaire de sa théorie. Si cette pénalité frappe les propriétaires qui n'ont commis aucune faute, qui sont restés absolument étrangers à la contravention, à plus forte raison doit-elle atteindre ceux qui, succédant au délinquant, ne peuvent légitimement conserver une chose que le seul fait de l'infraction commise a fait sortir du patrimoine de leur auteur, et réaliser ainsi un bénéfice dont l'origine est frauduleuse.

Cette conséquence de la thèse jurisprudentielle ne fut pour ainsi dire jamais discutée, si ce n'est le 24 février 1898 (2), par la Cour de Montpellier, qui affranchit de la confiscation les représentants à titre universel du délinquant, ajoutant « qu'il pourrait cependant se présenter des cas où une condamnation pourrait être prononcée par voie principale et directe, nonobstant le décès du prévenu et contre ses représentants, comme s'il s'agissait de la saisie d'objets illicites et dont la détention serait elle-même prohibée ». L'arrêt porte dans ses motifs que la confiscation fiscale, ayant avant tout, malgré sa nature mixte, le caractère pénal, le principe de la personnalité des peines doit lui être rigoureusement appliqué. Peut-être aussi les juges

(1) Aff. Douanes contre Beaussart. *Dall.. Rép. V^o Douanes*, § 866. 3^o.

(2) *Journ. des contr. indir.*, 1900, p. 12.

de Montpellier ont-ils voulu réaliser, entre la confiscation et l'amende, l'assimilation déjà tentée, mais dans un sens opposé, par la Cour de Paris les 10 janvier et 12 juin 1896 (1).

En effet, les deux arrêts de Cassation du 28 messidor an VIII et du 9 prairial an IX (2) avaient nettement séparé à ce point de vue les deux pénalités fiscales, en décidant que l'amende ne peut atteindre la succession du contrevenant qu'à la condition qu'elle ait été prononcée avant le décès de ce dernier (3). Les deux arrêts précités de la Cour de Paris n'admirent pas cette différence. « Considérant, disent-ils, que l'amende en matière de contributions indirectes est un mode particulier et dérogatoire au droit commun de répression et de réparation du préjudice causé au Trésor public par la fraude envisagée par le législateur plutôt comme un acte dommageable aux intérêts de l'Etat que comme une infraction intéressant l'ordre public ;
. Considérant que c'est donc à tort que les premiers juges se sont refusés à prononcer contre la veuve et la demoiselle Baron, en leur qualité de représentants à titre universel du sieur Baron décédé, les amendes et confiscations prévues par la loi ». Nous indiquons seulement ces deux décisions ; la discussion fort intéressante (4) qu'elles ont fait naître ne concernant que l'amende, ne saurait trouver ici sa place. Il s'agit d'arrêts absolument isolés, qui d'ailleurs auraient été certainement

(1) *Journ. des contr. indir.*, 1898, p. 357. Le premier arrêt fut rendu par défaut, et le second sur opposition.

(2) *Dall. Rép. V^e Douanes*, §§ 865, 2^e et 866, 3^e.

(3) Le 9 décembre 1813. (*Dall. Rép. V^e Impôts indirects*, § 513, 1^{er}), dans une affaire Contributions indir. contre Vanbrabant, la Cour de Cassation trouva, dans une seule et même espèce, l'occasion d'appliquer ces deux principes opposés. — Dans le même sens : Besançon, 21 décembre 1854 (Laithier contre Douanes) *Dall. Rép. Sup. V^e Douanes*, § 688, 1^{er}. — Cass. crim., 22 mai 1894. *Journ. des contr. indir.*, 1895, p. 412. — Cass., 27 mai 1876. *Mém. XIX*, p. 244. — Cass., 23 juin 1894, *Journ. des contr. indir.*, 1898, p. 359. — Aix, 6 juin 1900. *Diction. Treseaze V^e Confiscation*, § 20.

(4) V. la note de M. J.-A. Roux, sous ces deux arrêts. *Sirey*, 1898. 2. 57. V. aussi Treseaze : *Cours du contentieux*, t. II, p. 1046, § 4195 : « A la rigueur, on serait fondé aujourd'hui à requérir l'amende nonobstant le décès du contrevenant ; mais il serait sans intérêt d'user de ce droit dans les affaires ordinaires. Il faudrait obéir, pour entrer dans cette voie, à des considérations majeures exceptionnelles ».

cassés, si la Cour suprême avait été appelée à les examiner. La jurisprudence est sur ce point fermement établie.

Serait-elle modifiée, si un jour la théorie des pénalités-réparations civiles se trouvait abandonnée ? Adopter l'affirmative serait méconnaître que si la confiscation atteint les héritiers, c'est beaucoup moins parce qu'elle constitue une réparation civile que parce qu'elle est réelle ; ce caractère, établi, ainsi que nous l'avons vu au Livre II, par des textes précis, a été presque unanimement reconnu. Pour que cette conséquence fût écartée, il ne faudrait pas seulement un revirement de la jurisprudence, il serait nécessaire que le législateur lui-même intervînt pour modifier la législation spéciale à la confiscation fiscale.

Il en serait de même s'il n'y avait pas eu saisie réelle, qu'il s'agisse de saisie fictive ou de saisie réelle suivie de mainlevée.

SECTION II

La confiscation atteint les mineurs de dix-huit ans.

Aux termes de l'art. 66 du Code pénal (1), les tribunaux ne peuvent appliquer aucune peine au mineur de dix-huit ans reconnu comme ayant agi discernement ; néanmoins, celui qui a subi un préjudice peut en être indemnisé, malgré l'acquiescement du délinquant, ce dernier n'étant nullement exonéré des conséquences civiles de sa faute. Aussi, la jurisprudence ne pouvait manquer de poser le principe que les peines fiscales, constituant des indemnités, doivent atteindre le mineur acquitté dans les conditions prévues par l'art. 66 précité du Code pénal.

La Cour de Cassation en a décidé ainsi par son arrêt des chambres réunies du 13 mars 1844 (2). « Cette exception,

(1) Modifié par la loi du 12 avril 1906 (*Officiel* du 14 avril 1906, p. 2449).

(2) *Sirey*, 1844. 1. 366. *Pand.*, 1844. 1. 448. *Mém. du content.*, t. 17, p. 51. — Dans le même sens : Metz, 5 mars 1821 (*Dall. Rép. V° Imp. indir.*, § 516, 1°). — Douai, 9 avril 1842. — Cass., 18 mars 1842. — Douai, 22 avril 1842. — Metz, 27 décembre 1854. *Dall. Rép. Sup. V° Douanes*, § 673 et la note. — Cass. crim., 3 mars 1888. *Dall.*, 1889, 1. 45. — Riom, 12 décembre 1888. *Journ. des contr. indir.*, 1894, p. 66. — Pau, 23 mars 1889. *Journ. des contr. indir.*, 1890, p. 233.

dit M. Blanche (1), repose sur un principe incontestable : c'est que si le mineur de seize ans (2) trouve dans son âge et son défaut de discernement une excuse plus ou moins étendue de la peine encourue à raison des infractions dont il s'est rendu coupable, son âge et son défaut de discernement le laissent au contraire exposé à toutes les conséquences civiles du préjudice qu'il a causé par sa faute ou son fait, conformément aux principes des art. 1382 et 1383 du Code civil ». C'est également l'opinion de M. Martel (3), qui estime que « les dispositions de l'art. 66 du Code pénal relatives aux prévenus âgés de moins de seize ans (2) sont générales ; elles sont notamment applicables en matière de contributions indirectes ; mais l'amende doit être prononcée, à titre de réparation civile, à l'encontre du mineur de moins de seize ans reconnu coupable, mais acquitté comme ayant agi sans discernement. » (4).

En ce qui concerne l'amende, il est évident que cette exception au principe de l'art. 66 du Code pénal ne peut être maintenue qu'à la condition que la théorie jurisprudentielle ne soit pas abandonnée. Il n'en est pas de même de la confiscation : son caractère de réalité lui fait en effet une situation à part dans les pénalités fiscales. Elle frappe l'objet saisi en quelque main qu'il se trouve, par conséquent même entre les mains d'un mineur.

Si la confiscation a pour objet, non la marchandise elle-même, mais sa valeur, on peut distinguer, suivant que la saisie a été fictive ou réelle et suivie de mainlevée ; cette dernière hypothèse peut *a priori* être écartée, la régie n'accordant la mainlevée qu'à un délinquant solvable et capable de s'obliger. Au cas de saisie fictive, l'Administration est complètement désarmée si le mineur n'a pas de biens personnels. La question de savoir si elle pourrait recourir utilement contre les parents civilement responsables sera étudiée à la section IV.

(1) *Etudes sur le Code pénal*, t. 2, p. 451.

(2) Cet ouvrage était écrit avant la loi du 12 avril 1906.

(3) *Recueil général des lois, décrets et ordonnances concernant les contributions indirectes*, t. 1^{er}, p. 135, § 73.

(4) V. A. Trescaze. *Cours du contentieux*, §§ 1185 et suiv.

SECTION III

La confiscation atteint les contrevenants inconnus.

La Cour de Cassation a décidé, le 8 juillet 1841 (1) « qu'il n'appartient qu'aux tribunaux correctionnels, en matière de contraventions aux lois sur les contributions indirectes, de prononcer la confiscation des objets trouvés en fraude et saisis ; que ces tribunaux ne peuvent pas être dépouillés de cette attribution par le seul fait qu'en disparaissant et demeurant ainsi inconnu, le conducteur desdits objets s'est soustrait à toute poursuite, à toute condamnation personnelle ; que cela est d'autant plus vrai qu'il peut arriver que le contrevenant connu, assigné, présent, ne soit point passible de l'amende à cause de la nullité du procès-verbal, et que néanmoins, si la contravention est d'ailleurs prouvée, la confiscation doit être prononcée par le tribunal correctionnel saisi (art. 34. Décret du 1^{er} germinal an XIII) ».

Cette décision porte en elle-même sa justification. C'est toujours l'application du principe posé par le décret du 1^{er} germinal an XIII : la confiscation est prononcée, abstraction faite du propriétaire de l'objet de fraude. Tant que ce caractère de réalité sera maintenu par les textes, il ne dépendra pas de la jurisprudence de changer, en abandonnant sa théorie, cette conséquence unanimement admise.

Les deux cas de confiscation en valeur ne sauraient ici se présenter ; il ne peut jamais y avoir que saisie réelle.

Indiquons, en terminant cette section, que le tribunal correctionnel est saisi par une simple requête (2). La raison d'être de cette procédure particulière est indiquée dans l'arrêt précité : aucun texte n'interdit d'user de la requête ; par conséquent cette voie est ouverte pour demander la confiscation au tribunal correctionnel, seul compétent aux termes de l'art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII, alors, d'une part, que l'Administration est dispensée par l'art. 28 du décret du 1^{er} germinal an XIII de provoquer une instruction préalable et que, d'autre part, elle ne peut agir

(1) *Dall., Rép. V^o Imp. indir.*, § 496, 3^o.

(2) V. Treseaze. *Cours du contentieux*, p. 226. Hourcade. *Manuel encyclopédique des contr. indir. et des octrois*, p. 674.

par voie de citation, puisque le seul individu à citer reste inconnu.

SECTION IV

La confiscation atteint les personnes civilement responsables.

La jurisprudence a admis trois cas de responsabilité civile, en matière d'infractions aux lois sur les contributions indirectes (1) : la responsabilité des maîtres et commettants du fait de leurs domestiques et employés, celle des parents du fait de leurs enfants mineurs, celle des maris du fait de leur femme. Chacun de ces cas exigeant une étude spéciale, nous en ferons l'objet d'un paragraphe distinct.

Responsabilité des maîtres et commettants.

Pour justifier cette conséquence de la thèse jurisprudentielle, point n'a été besoin de recourir aux principes de l'art. 1384 du Code civil ; cette responsabilité se trouve établie en toutes lettres par l'art. 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII : « Les propriétaires des marchandises seront responsables du fait de leurs facteurs, agents ou domestiques, en ce qui concerne les droits, confiscations, amendes et dépens ».

Loin de trouver sa base dans l'idée de réparation civile, cette responsabilité constitue, au contraire, ainsi qu'on l'a vu au commencement du Livre II, un des arguments invoqués par les défenseurs de l'opinion de la jurisprudence.

Que les maîtres et commettants entendent la confiscation prononcée contre eux, quand elle frappe l'objet lui-même, cela est conforme au caractère de réalité de cette pénalité ; mais ce qu'il est important d'observer, c'est le cas où la confiscation s'opère en valeur : il s'agit bien là d'une véritable responsabilité. Dans les sections précédentes, nous supposons la saisie faite sur les contrevenants eux-mêmes, ou sur leurs héritiers, tenus des mêmes obligations qu'eux ; dans l'hypothèse actuelle, la saisie est pratiquée fictivement sur un prévenu, et si ce dernier ne représente par la mar-

(1) Cette manière de voir a été également adoptée par certains auteurs. V. Blanche, *Etude pratique du droit pénal*, t. 1^{er}, p. 295. 6. Trébutien, *Cours élémentaire de droit criminel*, t. 1^{er}, p. 260.

chandise, c'est une autre personne qui en doit la valeur, non pas parce qu'elle en était propriétaire, ce qui ne justifierait pas une telle condamnation, mais parce que le prévenu était à son service.

Il est clair qu'en présence d'une législation aussi expresse, une modification de la jurisprudence, quelle qu'elle fût, n'entraînerait aucune conséquence au point de vue de la responsabilité des maîtres et commettants.

Responsabilité des parents.

Cette responsabilité, que n'établit aucun texte, constitue bien, à la différence de la précédente, une conséquence du principe posé par la jurisprudence que les peines fiscales se rangent plutôt dans la catégorie des réparations civiles que dans celle des pénalités proprement dites. Elle a été admise dès les premiers arrêts de la Cour suprême, aussi bien pour l'amende que pour la confiscation (1). En ce qui concerne l'amende, l'effet disparaîtrait avec sa cause, si la thèse jurisprudentielle était abandonnée ; en effet, la responsabilité de l'art. 1384 du Code civil ne concerne que l'indemnisation du préjudice causé, les conséquences purement civiles de la faute commise, et reste exclusive de toute idée de pénalité.

En serait-il de même de la confiscation ? Au cas où elle a lieu en nature, nous disons, comme au paragraphe précédent, que son caractère de réalité la fait prononcer contre les parents, non pas comme responsables du fait de leur enfant mineur, mais en leur seule qualité de propriétaires de l'objet saisi en contravention.

Au cas où elle est convertie en paiement de la somme représentant la valeur de la marchandise, l'Administration pourrait-elle recourir contre les parents du délinquant mineur ? La négative s'impose, en l'absence de texte ou de principe applicable.

Responsabilité du mari.

Il ne s'agit pas ici d'une exception au principe que la femme mariée ne peut engager la communauté par ses

(1) V. Cass., 6 juin 1841 ; 5 sept. 1828 ; 30 mai 1828. *Dall., Rép. V° Douanes*, § 1008. — Chamb. réunies : 13 mars 1844. *Mém. du contentieux*, t. 17, p. 51. *Sirey*, 1844. 1. 366. *Pand.*, 1844. 1. 448 — et 24 août 1850. *Mém. du contentieux*, t. 18, p. 107. *Sirey*, 1851. 1. 464.

délits, attendu que la responsabilité admise par la jurisprudence, au lieu d'être générale, comme au cas précédent, est toujours restée spéciale ; ce n'est pas une extension de la responsabilité établie par l'art. 1384 du Code civil, qui ne prévoit nullement ce cas ; ce serait plutôt une application de l'art. 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII. On suppose, en effet, que le mari et la femme exercent un commerce en commun ; la femme agit alors en quelque sorte comme préposé de son mari. On retombe donc dans l'hypothèse prévue au paragraphe 1^{er}. C'est ce qu'ont décidé de nombreux arrêts (1).

Il n'y a, dans ces conditions, qu'à répéter ce qui a été dit de la responsabilité des maîtres et commettants. Il existe des textes précis, qu'un revirement de la jurisprudence ne suffirait évidemment pas à modifier. La confiscation, soit en nature, soit en valeur, devra donc toujours, en l'état actuel de la législation, être prononcée contre les maris pour les contraventions commises par leurs femmes dans l'exercice du commerce commun.

SECTION V

Les lois nouvelles en matière de contributions indirectes
n'ont pas d'effet rétroactif.

La Cour de Cassation a décidé (2) que les lois nouvelles, en matière d'infractions aux lois sur les contributions indirectes doivent suivre la règle de l'art. 2 du Code civil : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ». C'est la conséquence naturelle de la thèse qu'elle soutient au sujet du caractère des peines fiscales : si les amendes et confiscations sont des réparations civiles, elles échappent nécessairement au principe de droit pénal qui,

(1) V. Cass., 12 août 1813. *Sirey, chr.* ; *Dall.* 4. 253. *Mém. des contr. indir.*, 9. 152. — Cass., 4 déc. 1807. *Mém. des contr. indir.*, 3. 25. — Cass., 10 août 1808. *Mém. des contr. indir.*, 5. 254. — Cass., 3 nov. 1808. *Dall.*, 27. 445. *Mém. des contr. indir.*, 4. 710. — Cass., 10 nov. 1809. *Mém. des contr. indir.*, 6. 528. — Cass., 15 janv. 1820. *Sir. chr.* ; *Dall.*, 10. 798. *Mém. des contr. indir.*, 9. 320. — Cass., 3 juin 1880. *Sir.*, 1880. 4. 482. *Dall.*, 1884. 4. 493. *Mém. des contr. indir.*, 21. 109.

(2) V. Cass., 11 décembre 1863. *Dall.*, 1864. 1. 200. — 30 nov. 1869. *Dall.*, 1870. 1. 30. — 9 nov. 1888. *Dall.*, 1889. 1. 827. *Sir.*, 1889. 4. 351. — 18 nov. 1897. V. Livre 1^{er}.

établissant une distinction entre les dispositions nouvelles qui aggravent la situation des délinquants et celles qui au contraire l'améliorent, prescrit la rétroactivité des dernières.

Il s'agit ici d'une conséquence directe de la notion de réparation civile ; elle disparaîtrait incontestablement si la thèse jurisprudentielle se trouvait un jour rejetée.

SECTION VI

Application de la contrainte par corps.

La loi du 22 juillet 1867 a supprimé la contrainte par corps en matière commerciale et civile et contre les étrangers et l'a maintenue pour garantir le recouvrement des condamnations pécuniaires prononcées à raison d'une infraction par les juridictions criminelle, correctionnelle et de simple police ; ces condamnations sont : 1° l'amende ; 2° les restitutions ; 3° les dommages-intérêts ; 4° les frais (loi du 22 juillet 1867, art. 3 ; loi du 19 décembre 1871, art. 1^{er} et 3) (1).

La confiscation ne figure pas dans cette énumération et cela semble logique, puisqu'en droit commun, elle s'exécute en nature. En est-il de même en matière fiscale ?

La jurisprudence, assimilant la confiscation à certaines condamnations prévues par les textes précités, a permis à l'Administration des contributions indirectes de garantir par la contrainte par corps l'exécution de cette pénalité. La Cour suprême en a décidé ainsi le 26 décembre 1885 (2) et le 30 octobre 1886 (3), de même que les Cours de Dijon et de Pau, la première, le 21 mars 1895, la seconde, le 18 mai suivant. Voici les motifs de la Cour de Pau : « Attendu que la contrainte par corps s'applique à toutes les condamnations correctionnelles qui ont le caractère de réparations civiles ; que la confiscation à la suite d'une contravention fiscale présentant ce caractère, la somme fixée par la juridiction répressive comme représentant la valeur de l'objet

(1) V. Darbois. *Traité de la contrainte par corps*, p. 439.

(2) *Gaz. Pal.*, 1886. 4. 436. *Bulletin criminel*, 85. 369.

(3) *Ann. des contr. indir.*, 85. 87. 506. *Bull. crim.*, 86. 365.

confisqué doit servir à déterminer la durée de la contrainte par corps (1).

Cette assimilation est rationnelle : on lit, en effet, dans l'exposé des motifs de la loi du 22 juillet 1867, que le caractère pénal de la contrainte par corps est formellement maintenu « pour toutes les condamnations connues sous le nom de réparations civiles, parce qu'elles ont quelque chose de pénal et ne sont pas simplement des dettes civiles, du moment qu'elles dérivent d'un crime ou d'un délit, parce qu'elles constituent à la fois une indemnité et une espèce de peine prononcée au profit de la partie lésée ».

M. Thibault (2) est de cet avis ; M. Dalloz (3) critique son opinion en ces termes : « Pour la fixation de la durée de la contrainte par corps, on ne doit pas tenir compte de la valeur des objets saisis. L'amende représente la valeur des marchandises frauduleusement importées et est prononcée au profit de l'Etat à titre de restitution ou de dommages-intérêts. Les tribunaux ne sauraient donc, sans faire un double emploi, ajouter à cette amende la valeur des objets confisqués pour déterminer la somme qui doit servir de base à la fixation de la durée de la contrainte par corps. M. Thibault estime que lorsque le contrevenant a obtenu la mainlevée de tout ou partie des marchandises sujettes à confiscation, la valeur des marchandises doit être ajoutée à l'amende et aux autres condamnations pécuniaires pour déterminer la durée de la contrainte par corps, car c'est bien, dit-il, en vertu d'un délit ou d'une contravention, que l'Administration est créancière de la somme représentant la valeur des objets dont elle a donné mainlevée. Cette solution ne nous paraît pas exacte. Si l'on ne doit pas tenir compte de la valeur des objets lorsqu'ils sont confisqués, il n'y a aucun motif de tenir compte de leur valeur lorsqu'il a été donné mainlevée. L'Administration est d'ailleurs devenue créancière de la somme représentant cette valeur non en vertu de la contravention, mais en vertu de la convention qui est intervenue entre elle et le contrevenant et qui avait pour but la mainlevée ».

(1) Dans le même sens : Montpellier, 10 décembre 1896. *Journ. des contr. indir.*, 1897, p. 408.

(2) *Traité du contentieux de l'administration des douanes*, p. 130, note 3.

(3) *Rép. Sup. V^o Douanes*, n^o 707.

Dire que la contrainte par corps ne peut garantir à la fois l'amende et la confiscation sans faire un double emploi est certainement une erreur : il n'est dit nulle part que « l'amende représente la valeur des marchandises frauduleusement importées » ; d'autre part, la confiscation a toujours été considérée par la jurisprudence comme une indemnité et une restitution au même titre et en même temps que l'amende ; par conséquent, lorsque l'amende et la confiscation sont prononcées toutes deux par un texte, elles doivent l'une et l'autre servir de base au calcul de la durée de la contrainte par corps.

Les arguments présentés pour combattre la thèse de M. Thibault ne sont guère plus convaincants. Il est illogique de prétendre qu'en cas de mainlevée on ne doit pas tenir compte de la valeur des objets, parce qu'on n'en tient pas compte lorsqu'ils sont confisqués ; pour que le raisonnement fût exact, il faudrait que les deux cas mis en parallèle fussent les mêmes. Or, dire, d'une part, que la confiscation atteint les marchandises quelle que soit leur valeur, et dire, d'autre part, que l'Administration une fois créancière peut et doit tenir compte de l'évaluation faite en vue de la mainlevée, c'est énoncer deux idées différentes et nullement contradictoires.

On ne peut davantage tirer argument de ce que la régie est devenue créancière non pas en vertu de la contravention, mais en vertu d'une convention. C'est là une subtilité : si l'Administration accorde mainlevée de la saisie, c'est avec la condition implicite que cette facilité accordée au contrevenant ne compromettra aucune des garanties du Trésor. C'est bien en vertu de la contravention que l'Administration est créancière, et si l'on prétendait le contraire, la rigidité des principes se retournerait contre les délinquants, auxquels, en pratique, on n'accorderait plus jamais de mainlevée : la contrainte par corps serait ainsi remplacée, avantageusement, peut-on dire, par la contrainte sur les marchandises.

Qu'arriverait-il si les pénalités fiscales cessaient d'être considérées comme des réparations civiles ?

Pour les amendes, il n'y aurait évidemment rien de changé : qu'elles revêtent le caractère de peines ou celui de

dommages-intérêts, l'Administration pourra toujours en poursuivre le paiement par l'exercice de la contrainte par corps, parce qu'elles rentreront toujours dans l'une des catégories prévues par la loi du 22 juillet 1867.

Il en serait autrement de la confiscation. Les objections de M. Darbois (1) reprendraient alors toute leur force : « Cette énumération (2) est limitative car ici tout est de droit étroit. Par suite, la contrainte par corps n'est pas applicable, en matière de confiscation, pour le recouvrement de la somme fixée par le tribunal comme représentant la valeur de l'objet confisqué ». Cette pénalité ne figurant pas au nombre des condamnations prévues et ne pouvant plus être assimilée à aucune d'elles ne devrait plus compter pour le calcul de la contrainte par corps.

SECTION VII

Indivisibilité de la confiscation.

Lorsque la confiscation s'exécute en nature, elle n'est pas susceptible d'exécution partielle ; conformément au principe posé dans l'art. 1217 du Code civil, elle ne peut se diviser entre les héritiers du délinquant et doit naturellement s'opérer contre celui qui est en possession de l'objet saisi en contravention. La solution est-elle la même quand elle a lieu en valeur ? L'affirmative a été jugée le 3 mai 1871 (3), par la Cour de Dijon, qui a décidé que cette pénalité n'est pas susceptible d'exécution partielle, que l'art. 1220 du Code civil ne lui est pas applicable et que cette indivisibilité s'étend même aux dommages-intérêts réclamés par les parties pour leur tenir lieu des objets saisis dont la remise ne pourrait être faite. De même la Cour de Paris, dans ses arrêts des 10 janvier et 12 juin 1896 (4), a déclaré « que les condamnations à intervenir contre les consorts Baron doivent être prononcées indivisiblement entre eux, conformément au paragraphe 5 de l'art. 1221 du Code civil ;

(1) *Traité de la contrainte par corps*, p. 136.

(2) Celle de l'art. 3 de la loi du 22 juillet 1867.

(3) *Sirey*, 1871. 2. 239. *Pand.*, 1871. 301.

(4) *Sirey*, 1898. 2. 57. Dans le même sens : Aix, 6 juin 1900. *Bull. des contr. indir.*, 1900, p. 21.

qu'en effet la confiscation affecte la marchandise même et que les amendes elles-mêmes sont plutôt réelles que personnelles ; qu'il résulte donc de la fin que le législateur s'est proposée en les édictant, qu'elles ne puissent pas être exécutées partiellement par ceux qui les ont encourues. »

A ce raisonnement, M. Roux (1) objecte qu'on ne peut pas sûrement conclure du caractère réel d'une dette à son caractère de dette indivisible. « C'est ainsi, dit-il, pour ne prendre qu'un exemple, que, lorsque plusieurs héritiers acceptent une succession sous bénéfice d'inventaire, bien qu'ils ne soient pas tenus personnellement, mais seulement *propter rem*, les créanciers héréditaires sont néanmoins obligés de diviser leurs poursuites ; ils ne pourraient réclamer d'un seul héritier le paiement intégral de leurs créances.

La réalité et l'indivisibilité ne vont donc pas forcément de pair Et cela se conçoit : l'indivisibilité tient à la nature du lien d'obligation ; la réalité concerne le sujet passif de l'obligation, qui est moins une personne qu'un bien ». Il signale encore, dans l'art. 205 du Code civil, modifié par la loi du 9 mars 1891, un exemple de dette réelle et cependant divisible.

A l'argument tiré de l'art. 1221 du Code civil, il répond que le législateur n'a jamais rien dit qui l'autorise, qu'il n'a jamais exprimé semblable intention. Le système de la Cour de Paris paraît en effet difficile à soutenir, en ce qui concerne les amendes, dont le caractère réel est loin d'être incontesté.

Mais pour la confiscation, il est permis de penser que le législateur, en autorisant sa conversion en paiement d'une somme d'argent, a eu l'intention de ne rien modifier des conditions de la répression, surtout dans un sens désavantageux pour l'Administration : les objets confisqués en nature sont saisis entre les mains de celui des héritiers qui en a la détention actuelle ; il est logique que la régie profite du même avantage d'une poursuite unique pour le tout dans le cas de saisie fictive.

Le principe de l'indivisibilité de la confiscation se défend encore mieux dans le cas où la saisie a été suivie de main-

(1) Note sous *Sirey*, 1898. 2. 57.

levée ; il intervient, ainsi qu'on l'a vu (1), une convention qui dispense de remonter jusqu'aux intentions présumées du législateur ; il suffit de prendre tel qu'il est le texte du paragraphe 5 de l'art. 1221 du Code civil : «
. Lorsqu'il résulte, soit de la nature de l'engagement, soit de la chose qui en fait l'objet, soit de la fin qu'on s'est proposée *dans le contrat*, que l'intention des contractants a été que la dette ne pût s'acquitter partiellement ». C'est bien ainsi qu'il convient d'interpréter la convention existant entre le contrevenant et l'Administration ; quand celle-ci donne mainlevée de la saisie pratiquée sur les objets de fraude, elle n'entend pas renoncer aux avantages que lui procurerait une saisie effective ; elle consent à substituer à la marchandise sa valeur, mais bien entendu à la condition, expresse ou tacite, qu'il n'y aura rien de changé dans la nature, les modalités et les garanties de la dette.

L'indivisibilité de la confiscation résulte donc de son caractère réel ; il est à peine besoin de dire, par conséquent, qu'elle reste étrangère aux vicissitudes que peut être appelée à subir la thèse jurisprudentielle des pénalités-réparations civiles.

(1) Voir *suprà*, p. 111.

CHAPITRE II

Conséquence rejetée par la jurisprudence.

Prescription de la confiscation.

L'art. 636 du Code d'instruction criminelle dispose :
« Les peines portées par les arrêts ou jugements rendus en matière correctionnelle se prescriront par cinq années révolues à compter de la date de l'arrêt ou du jugement rendu en dernier ressort ; et, à l'égard des peines prononcées par les tribunaux de première instance, à compter du jour où ils ne pourront plus être attaqués par la voie de l'appel ». En droit commun, cette prescription s'applique à la confiscation comme à l'amende, bien que la confiscation ait pour effet légal de transférer une propriété ; tout en constituant une charge civile, elle conserve son caractère de peine (1).

En est-il de même en matière fiscale ? Deux fois la Cour de Cassation a été consultée sur cette question et deux fois elle l'a résolue dans le sens de l'affirmative. Le premier arrêt fut rendu le 10 décembre 1890 (2) par la chambre civile, qui revenait, assez timidement du reste, à son ancienne jurisprudence (3), en décidant « que les condamnations pécuniaires prononcées en vertu des lois sur les contributions indirectes contre ceux qui contreviennent à leurs dispositions, peuvent, selon le point de vue auquel on se place pour apprécier leur caractère, être considérées tantôt comme des peines, tantôt comme des réparations civiles ; mais que, quel que soit ce point de vue, elles sont certainement des amendes et sont prononcées par les tribunaux de police correctionnelle, en matière correctionnelle ; qu'elles tombent, dès lors et nécessairement, sous le coup de l'art. 9 du Code pénal et de l'art. 636 du Code d'instruction criminelle ».

(1) V. Garraud, *Précis de droit criminel*, p. 577, n° 410.

(2) *Sirey*, 1891. I. 118.

(3) V. Livre 1^{er}.

Cette opinion est évidemment loin de s'harmoniser avec la théorie de la chambre criminelle ; si les peines fiscales constituent avant tout des réparations civiles, la prescription qui leur est applicable ne devrait-elle pas être la prescription trentenaire ? Cependant, la chambre criminelle elle-même confirma l'interprétation de l'arrêt du 10 décembre 1890, en décidant, le 16 décembre 1898 (1), « qu'à défaut de règles spéciales dans les lois de la matière, telle que la loi du 15 juin 1835, la prescription de l'action, comme la prescription de la peine, restait soumise aux règles du Code du 3 brumaire an IV, aujourd'hui remplacé par le Code d'instruction criminelle ».

Il est aujourd'hui bien établi que la prescription quinquennale est la seule qui doive s'appliquer aux peines fiscales : c'est le système du droit commun. Par conséquent, si un jour les tribunaux abandonnaient l'idée de réparation civile pour considérer comme ayant un caractère exclusivement pénal les amendes et confiscations prononcées en matière de contravention aux lois sur les contributions indirectes, leur interprétation ne s'en trouverait que mieux justifiée.

(1) *Sirey*, 1899, 4. 529. *Journ. des contr. indir.*, 1900, p. 23.

CONCLUSION



De tout ce qui précède, il résulte que la confiscation prononcée pour infraction aux lois sur les contributions indirectes reste en dehors du système répressif de droit commun. Nous avons recherché et commenté au Livre II, chapitre II, section I^{re}, les arguments qui ont servi de base à la théorie jurisprudentielle, lors de sa formation ; nous avons constaté que tous ces arguments étaient sérieux et que leur ensemble formait un édifice solidement construit. Nous avons examiné ensuite, dans la section III du même chapitre, les lois promulguées depuis 1873, afin d'étudier s'il existe, dans la législation récente, des dispositions expresses ou implicites autorisant à voir ou à prévoir un revirement dans le sens de la doctrine ; nous n'en avons pas trouvé : chacune des modifications apportées aux anciens textes se justifie sans qu'il soit nécessaire de prêter à ceux qui les ont adoptées une intention que n'ont pas eue leurs promoteurs ni leurs rédacteurs.

Il n'y a donc actuellement aucune raison de penser que l'idée de réparation civile doive, dans un avenir plus ou moins rapproché, se trouver abandonnée. Elle paraît définitivement admise, comme l'a dit Faustin-Hélie (1).

Comment, dans ces conditions, se terminera le différend entre la doctrine et la jurisprudence ? La solution est impossible à prévoir ; il faudrait une intervention du législateur, qui, s'expliquant d'une façon précise, imposât de part et d'autre son interprétation. Mais alors, l'Administration deviendrait une véritable partie civile car, en échange de ce qu'elle perdrait, elle recevrait comme compensation la faculté de demander, accessoirement à la peine, des

(1) *Traité de l'instruction criminelle*, t. II, p. 38. — V. les arrêts récents : Montpellier, 5 août 1905, *Bull. des contr. indir.* du 20 sept. 1905, n° 48. — Cass., 10 novembre 1906, *Bull. des contr. indir.* du 20 janvier 1907, n° 2.

dommages-intérêts s'il y avait lieu, et, dans tous les cas, la restitution des droits fraudés.

Il est peu supposable que la chambre criminelle de la Cour de Cassation, qui n'a réussi que depuis quarante ans à peine à faire partager par la chambre civile sa manière de voir, abandonne sa théorie d'elle-même, de son plein gré, sans y être contrainte. Cependant, la note de M. Roux (1) nous ayant fait envisager cette hypothèse, nous avons étudié au Livre III les conséquences d'un revirement de la jurisprudence en ce qui concerne la confiscation fiscale. Nous avons constaté que la régie perdrait peu des avantages que lui accorde l'interprétation actuelle.

En effet, la confiscation cesserait bien, dans ce cas, d'être considérée comme une réparation civile, mais elle resterait toujours réelle, parce que, ainsi que nous l'avons vu au Livre II, chapitre I^{er}, des textes formels lui ont attribué ce caractère, qu'il ne dépend pas de la jurisprudence de lui retirer. Le législateur seul pourrait réaliser cette réforme en abrogeant les articles 34, 36 et 38 du décret du 1^{er} germinal an XIII. Tant que ces dispositions auront force de loi, la réalité de la confiscation ne pourra pas être contestée, et cela suffit pour maintenir en faveur de l'Administration des contributions indirectes la plupart des conséquences actuelles de la thèse jurisprudentielle.

Comment alors préciser le caractère de la confiscation fiscale ? Il est difficile de la ramener purement et simplement à l'un des types préexistants : peine, réparation civile ou mesure de police. Il faut la définir plutôt par les règles qui la régissent, et cela, au risque de nous entendre faire le même reproche déjà adressé à la jurisprudence ; nous suivrons l'exemple de M. Garraud, qui dit (2) : « C'est une mesure de police et d'ordre public, à laquelle ne s'appliquent pas les règles propres aux peines, mais qui entraîne les conséquences suivantes : 1^o la confiscation peut être prononcée, pourvu que le délit matériel ait été constaté, en cas de relaxe du prévenu pour cause de nullité du procès-verbal (loi des 6-22 août 1791, titre 10, article 23) ; au

(1) V. Introduction, p. 9.

(2) *Traité du droit pénal français*, 1^{re} édit., t. I^{er}, n^o 363 et suiv. ; 2^e édit., t. II, n^o 455.

cas où le délinquant est inconnu ; même après la mort de l'inculpé, contre ses héritiers ; 2° la confiscation peut être prononcée contre les personnes civilement responsables ; 3° elle peut être prononcée, lors même que les objets ne sont pas la propriété du délinquant. »

Seulement, nous dirons, de préférence : « La confiscation prononcée pour infractions aux lois sur les contributions indirectes est une mesure de répression et de réparation qui, dès qu'une infraction a été commise, frappe l'objet saisi en contravention, abstraction faite de son propriétaire, et indépendamment de toute condamnation, et qui sert à garantir au Trésor l'indemnisation du préjudice que la fraude lui a causé.

TABLE DES MATIÈRES

—v—

INTRODUCTION

	Pages.
Généralités : la confiscation en droit pénal.	1
La confiscation en droit fiscal ; textes qui l'établissent. . .	2
La confiscation des objets prohibés est une mesure de police.	
Ce qu'est la confiscation des objets non prohibés.	8
Questions à résoudre	10

LIVRE I

Evolution de la jurisprudence.

Origines de la thèse jurisprudentielle.	11
Arrêts des chambres réunies du 13 mars 1844 et du 24 août 1850.	13
Arrêt de la chambre civile du 30 novembre 1869.	15
Arrêt de la chambre civile du 10 décembre 1890. Conclusions de l'avocat général Desjardins.	18
Jugement d'Issoire du 2 janvier 1891.	20
Arrêt de Riom du 20 janvier 1892.	21
Jugement de Reims du 10 juin 1894.	23
Arrêts de Paris des 10 janvier et 12 juin 1896.	24
Arrêt de Montpellier du 24 février 1898.	27
Arrêt de Cassation du 16 décembre 1898.	29
Arrêt de Cassation du 10 novembre 1906.	30
Arrêt de Rennes du 20 novembre 1907.	31

LIVRE II

Fondement juridique de la thèse jurisprudentielle.

Généralités : pourquoi le système répressif fiscal est un système d'exception.	32
--	----

CHAPITRE I^{er}.

Caractère réel de la confiscation fiscale.

Argument tiré de l'art. 34 du décret du 1 ^{er} germinal an XIII.	35
Argument tiré des art. 36 et 38 du décret du 1 ^{er} germ. an XIII.	36

CHAPITRE II.

Caractère de réparation civile de la confiscation fiscale.

SECTION I. — Arguments présentés en faveur de la théorie jurisprudentielle.

Argument tiré des art. 34, 36 et 38 du décret du 1 ^{er} germinal an XIII	38
Argument tiré de l'art. 35 du décret du 1 ^{er} germinal an XIII.	39
— tiré de l'art. 56, tit. V, de la loi du 28 avril 1816.	41
— tiré des art. 41 et 42 de la loi du 28 avril 1816.	42
— tiré de l'art. 39 du décret du 1 ^{er} germinal an XIII.	43
— tiré de l'art. 23 de l'arr. du 5 germinal an XII.	45
— tiré des art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII, 23 de l'arr. du 5 germinal an XII, 10 de l'ord. du 3 janv. 1821, 23, 28, 31, 34 et 36 du déc. du 1 ^{er} germinal an XIII	47
— tiré de l'art. 240 de la loi du 28 avril 1816. , , . . .	48

SECTION II. — *Objections présentées contre la théorie jurisprudentielle.*

Objections à l'arg. des art. 34, 36 et 38 du décret du 1 ^{er} germinal an XIII	52
Objections à l'arg. de l'art. 35 du déc. du 1 ^{er} germ. an XIII.	56
— — des art. 56 de la loi du 28 avril 1816.	58
— — des art. 41 de la loi du 28 avril 1816 et 39 du déc. du 1 ^{er} germ. an XIII.	61
— — de l'art. 23 de l'arr. du 5 germ. an XII.	64
— — des art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII, 23 de l'arr. du 5 germinal an XII, 10 de l'ord. du 3 janv. 1821, 23, 28, 31, 34 et 36 du décr. du 1 ^{er} germ. an XIII.	68
Objections tirées de l'art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII.	69
— — la faculté pour la régie de demander des dommages-intérêts	70

SECTION III. — *Etude de la législation depuis 1872.*

Généralités : Rédaction des lois nouvelles	72
Récidive légale	74
Complicité	75
(A) Loi du 21 juin 1873, art. 15.	76
(B) Lois des 30 mars 1888, art. 42, 29 mars 1897, art. 19, 6 août 1905, art. 23. Généralités.	78
Loi du 30 mars 1888	84
Amendement du 8 décembre 1890	85
Loi du 26 décembre 1890	86
Amendement de 1893	88
Loi du 29 mars 1897. Discussion	91
Loi du 25 février 1901. Amendement du 25 février 1903.	98
Loi du 6 août 1905.	102
(C) Loi du 6 août 1905, art. 24. Jurisprudence antérieure.	103
Proposition de loi et rapport de M. Lauraine.	104
Discussion	106

LIVRE III

Conséquences de la théorie jurisprudentielle.

Généralités	109
Distinction entre la confiscation en nature et la confiscation en valeur	110
Questions à éliminer : cumul, solidarité.	112

CHAPITRE I^{er}.

Conséquences admises par la jurisprudence.

SECTION I ^{re} . — La confiscation atteint les héritiers du contrevenant	115
SECTION II. — La confiscation atteint les mineurs de dix-huit ans	117
SECTION III. — La confiscation atteint les contrevenants inconnus	119
SECTION IV. — La confiscation atteint les personnes civilement responsables ; maîtres et commettants.	120
Parents. Maris	121
SECTION V. — Les lois nouvelles n'ont pas d'effet rétroactif.	122
SECTION VI. — Application de la contrainte par corps.	123
SECTION VII. — Indivisibilité de la confiscation.	126

CHAPITRE II.

Conséquence rejetée par la jurisprudence.

Prescription de la confiscation	129
---	-----

CONCLUSION

Comment se terminera le différend ?	131
Dans tous les cas, la confiscation est réelle. Comment la définir ?	132

VU :

Le Président de la thèse,
GARNIER.

VU :

Le Doyen,

R. BLONDEL.

26 novembre 1909.

Vu et permis d'imprimer.

Nancy, le 27 novembre 1909.

Le Recteur de l'Académie de Nancy,

Ch. ADAM.

Correspondant de l'Institut.

ERRATA

Lire :

page 6, 13^e ligne : *Décret* du 1^{er} mars.....

— 10, 5^e — : de l'amende *fiscale*.....

— 35, 16^e — : Le premier *alinéa*.....

— 35, 24^e — : Le deuxième *alinéa*.....

— 36, 2^e — :*la perpétration* du délit.

— 50, 21^e — :*celle* des instruments.....

— 66, 30^e — :*qu'autant* qu'elle correspond.....

— 70, 34^e — :à la *juridiction correctionnelle*,.....

— 73, 26^e — :d'une *seconde contravention*.....

— 103, 2^e — :*rapports faits au nom*.....

